



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Hva er vilkårene for å kunne gjøre uttak av ulv gjennom lisensfelling?**

**Og hvordan er svensk rett sammenlignet med norsk rett?**

Thea Amalie Løvøy

Totalt antall sider inkludert forsiden: 42

Molde, 31.05.2020



## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input checked="" type="checkbox"/>

# Personvern

## Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja  nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

## Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja  nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Linda Bøyum-Folkeseth

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja  nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja  nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja  nei

Dato: 31.05.20

## Innholdsfortegnelse

<b>1.0</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Tema og avgrensing .....	1
<b>2.0</b>	<b>Problemsstilling</b> .....	<b>2</b>
<b>3.0</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	<b>2</b>
<b>4.0</b>	<b>Metode</b> .....	<b>3</b>
<b>5.0</b>	<b>Forholdet mellom norsk rett og folkeretten</b> .....	<b>7</b>
<b>6.0</b>	<b>Rettslig regulering av lisensfelling</b> .....	<b>8</b>
6.1	Grunnloven §112 .....	8
6.2	Naturmangfoldloven .....	9
6.2.1	«Ikke truer bestandens overlevelse» .....	10
6.2.2	«Annen tilfredsstillende måte» .....	11
6.2.3	«Bokstav B» .....	12
6.2.4	«Bokstav C» .....	12
6.3	Bernkonvensjonen .....	13
6.3.1	«Ikke noen annen tilfredsstillende løsning» .....	14
6.3.2	«ikke skadelig for bestandens overlevelse» .....	15
6.3.3	«Strekpunkt 2» .....	16
6.3.4	«Strekpunkt 3» .....	17
<b>7.0</b>	<b>Lisensfelling i Sverige</b> .....	<b>17</b>
7.1	EU-systemet .....	17
7.2	Rettslig regulering av lisensfelling .....	19
<b>8.0</b>	<b>Diskusjon</b> .....	<b>20</b>
8.1	Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven .....	20
8.2	Sverige og Norge .....	21
8.3	Vurdering av funn ut fra to perspektiver .....	23
<b>9.0</b>	<b>Forslag til endring i de norske reglene</b> .....	<b>23</b>
9.1	Forslag til forskriftsendringer i rovviltforskriften .....	24
9.2	Forslag til lovendring i naturmangfoldloven .....	24
<b>10.0</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>25</b>
<b>11.0</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>27</b>
<b>12.0</b>	<b>Vedlegg 1 – oversikt over datamaterialet</b> .....	<b>34</b>

# 1.0 Innledning

## 1.1 Tema og avgrensning

Temaet for denne bacheloroppgaven er ulveforvaltningen. Dette er et av de mest konfliktfylte politikkområdene vi har i Norge, og forholdet mellom ulvemotstandere og ulveforkjempere er svært betent. Det er flere grunner til at jeg valgte å avgrense meg til ulven av de fem store rovdyrene (gaupe, jerv, ulv, bjørn og kongeørn) vi har i Norge. Ulven er den mest krevende arten å forvalte, og skaper mest følelser hos befolkningen. Den er også mer truet enn de andre. Ifølge rødlista til Artsdatabanken<sup>1</sup> er ulven kritisk truet, som tilsier at arten har ekstremt høy risiko for å dø ut. Artsdatabanken er en selvstendig og faglig uavhengig etat under Klima- og miljødepartementet. Vurderingene er utført av eksperter som er fordelt på ulike ekspertkomiteer som Artsdatabanken har oppnevnt (Henriksen og Hilmo 2015). Det som også er interessant med ulven er at den tar færrest sau av de 4 rovdyrene som Miljødirektoratet hadde med i statistikken i 2019 (Miljødirektoratet 2020), men til tross for dette er fokuset rettet mot ulven. Gaupen, jerven og bjørnen er sterkt truet etter rødlista til Artsdatabanken, og det utføres altfor hard jakt mot bestandene i Norge. Dette får ikke like mye oppmerksomhet. Derfor kan det hevdes at ulvekonflikten handler om mer enn bare ulv. Temaet problematiseres stadig og det er daglig nyhetsoppslag om ulven. Arbeiderpartiet vil foreslå en lovendring igjen, som skal senke terskelen for å felle ulv. De vil klargjøre bestandsmålet som et maksimumsnivå. Temaet er så aktuelt at det faktisk er en pågående rettsak om norsk ulveforvaltning som Høyesterett har besluttet å behandle (se pkt 4.0).

Det er viktig å presisere at jeg vurderer de rettslige reglene og ser på virkningen av de ut fra et dyrevernerspektiv. Ut fra et dyrevernerspektiv er det et poeng å få ulven på livskraftig nivå på skalaen til Artsdatabanken.

For å dempe konflikter, opprettholde sikkerheten og minske skader er det lov til å felle fredede rovdyr, hvis vilkårene for uttak er oppfylt. Felling av fredede rovdyr kan skje på 4 forskjellige lovlige måter; *kvotejakt*, *nødverge*, *skadefelling*, og *lisensfelling*. Felling skjer også i økende grad ulovlig. I denne bacheloroppgaven skal jeg avgrense meg til

---

<sup>1</sup> Henriksen og Hilmo (2015): Norsk rødliste for arter 2015

lisensfelling. Lisensfelling skal regulere bestandsstørrelsen til ulven og er den mest vanlige årsak til dødsfall hos ulven. Jeg har foretatt mange avgrensinger og flere spørsmål som jeg har ønsket å utforske måtte jeg utelukke til hensyn av omfang og tid. Fokuset blir å få å mer klarhet i hvordan rettstilstanden i forhold til lisensfelling er i Norge. Jeg vil foreta en juridisk drøftelse av hvordan lovgivningen regulerer lisensfelling, herunder hvilke vilkår som må foreligge og hvilke internasjonale forpliktelser vi må forholde oss til.

Hovedfokuset vil være Norge, men jeg ønsker også å få et innblikk om hvordan svensk rett regulerer lisensfelling og sammenligne det med Norge. I Sverige har det ikke vært lisensjakt på to år, fordi de har vært under forvaltningsmålet. Er det slik at Norge legger alt ansvaret på Sverige til å opprettholde bestandens overlevelse? Det vil være nødvendig å utforme en problemstilling, fordi den legger grunnlaget for hele det empiriske arbeidet. Problemstillingen må konkretiseres, og avgrenses til det jeg skal fokusere på i oppgaven.

## 2.0 Problemstilling

Følgende problemstilling kom jeg fram til:

**Hva er vilkårene for å kunne utføre uttak av ulv gjennom lisensfelling? Og hvordan er svensk rett sammenlignet med norsk rett?**

Jeg vil starte med å gå kort inn på bakgrunnen til ulven. Videre vil jeg redegjøre for valg av metode og forklare de mest aktuelle rettskildene jeg har brukt, og hvilken vekt de har. Deretter vil jeg forklare norsk retts forhold til folkeretten (internasjonale forpliktelser). Videre vil jeg redegjøre for den rettslige reguleringen av lisensfelling i Norge både i forhold til norsk rett og internasjonale forpliktelser. Her vil jeg hente informasjon inn fra lovverk, stortingsmelding, proposisjoner, rettspraksis, resolusjoner, bøker osv. På slutten av oppgaven vil jeg gjøre en komparativ vurdering ved å sammenligne norsk og svensk rett, og komme med mine egne refleksjoner etter å ha foretatt en grundig analyse.

## 3.0 Bakgrunn

Tidligere hadde vi mange ulv over hele Norge, men i dag er de spredt i visse begrensede områder. Vi hadde den siste store ulveperioden fra 1800-1850. Fra 1845-1932 drev norske myndigheter en utrydningspolitikk av ulven, og man fikk premie ved ulvejakt. Dette førte til at bestanden gikk sterkt ned og ulvebestanden var så liten at den var praktisk talt utryddet på den skandinaviske halvøya i 1960-årene. Ulvebestanden vi har i Norge og

Sverige i dag er av finsk-russisk opprinnelse, som etablerte seg på 1980-tallet. Ulven ble fredet i Norge i 1971 (Østbye 2019) og i Sverige 1966 (WWF 2019). Bestanden økte raskt gjennom 1990-tallet, med nye etableringer, og i år 2000 var den skandinaviske bestanden mellom 70 og 80. «Veksten avtok noe utover 2000-tallet, blant annet på grunn av lovlig og ulovlig felling» (Rovdata 2019). Vinteren 2018-2019 ble det registrert 64-66 ulver som kun holdt til innenfor Norges grenser, og 40-41 ulver som lever i grenserevir på begge sider av riksgrensen mot Sverige (Rovdata 2019). I Sverige ble det registrert 300 ulver medregnet halvparten av ulvene i grenserevir. Beregningene inkluderte både døde og levende ulver gjennom hele registreringsperioden (Svensson et al. 2019). Fra 2014-2018 falt den totale bestanden ned 17% i Skandinavia. DNA-analyser har vist at ulven i Norge og Sverige er svært preget av innavl. Dette gir negative konsekvenser, som lavere overlevelse av valper og redusert reproduksjon. Dermed er innvandrende ulver av finsk-russisk opprinnelse og deres avkom et genetisk verdifullt individ, som har et sterkere vern mot felling i Norge (Miljødirektoratet, 2020). I Norge har Stortinget fastsatt en ulvesone med mål om at revirene produserer et visst antall ynglinger. Denne ulvesonen har krympet betraktelig fra 1997 til dags dato, og ulvesonen i dag utgjør kun litt under 5% av hele Norges areal.

## 4.0 Metode

I oppgaven brukes juridisk metode for å fastslå gjeldende rett. Juridisk metode er en fortolkning av de relevante rettskildene, som er med på å gi bestemmelsen innhold (Fleischer 1998), og gir en anvisning på en prosess. For denne prosessen finnes det regler som kalles rettskilderegler (Boe 2010:81). Rettskilderegler sier hvordan du skal gå fram for å finne ut hva regelen går ut på. Den peker ut hvilke kilder/faktorer som er relevante, og hvordan det relevante stoffet skal brukes. Rettskildene gir råstoffet til reglene. Ifølge Fleischer (1998) er de viktigste rettskildene: lovtekst, lovforarbeider, lovens formål, etterarbeider, rettspraksis, reelle hensyn, andre myndigheters praksis, publikumssedvaner, rettsoppfatninger (særlig juridisk litteratur), folkeretten og andre internasjonale regler samt menneskerettigheter. Nedenfor skal jeg kort si hvilke rettskilder som er de viktigste i denne oppgaven.

Av de norske rettskildene vil først og fremst naturmangfoldloven være den viktigste. Rettskildefaktorene har forskjellig vekt, og disse må veies opp mot hverandre. Dette kalles vektprinsippene. Normalvekten til en rettskildefaktor må i de fleste tilfellene justeres etter de individuelle rettskildeomstendighetene. Man må se på hvordan rettskildebildet ser ut og



hvordan faktoren selv ser ut (egenvekt). På dette rettsområdet finnes det generelt lite rettskildemateriale, noe som i seg selv styrker de aktuelle kildenes vekt. Egenvekten må vurderes ut ifra den enkelte faktoren/kilden som jeg vil gjøre nedenfor. Lovtekster betyr mye sammenlignet med de andre faktorene, og er faktorer med relativ vekt (Boe 1996). Lovteksten er jo utgangspunktet for tolkningen. Naturmangfoldloven regulerer forvaltningen av naturens mangfold, og skal styrke gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser i forhold til miljø. Selv om det er vedtatt en lovtekst på rettsområdet er det ikke dermed sagt at teksten løser alle spørsmål. Det er her andre rettskilder vil være viktig, da lovteksten er vag på ulike områder og man vil finne ut av hva som er lovens rette innhold og eliminere uklårheter.

Ifølge Backer (2010) er også forarbeidene til naturmangfoldloven av særlig betydning ved tolkningen. Forarbeidene er det skriftlige materialet som har blitt til under arbeidet med lovforslaget, og ligger til grunn for selve lovvedtaket. Dens viktigste funksjoner er å vise hva tanken med lovens ord og uttrykk var, formålet med loven, hvilke situasjoner loven har for øye, forklaringer med konkrete eksempler osv. Naturmangfoldloven bygger på den omfattende utredningen NOU 2004:28. Proposisjonen Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) bygger på NOU 2004:28 sin oppbygging og i hovedtrekk innholdet, men er nedtonet på enkelte punkter. Begge gir et stort materiale til fortolkningen av loven, noe som styrker dens egenvekt. Proposisjonen har større vekt, da den er nærmere lovvedtaket i tid. Innst.O.Nr. 100 (2008-2009) er avgitt av energi-og miljøkomiteen. Den er mer begrenset og skal tillegges mindre vekt. Komiteen gjør sine presiseringer på noen punkter som har betydning for hvordan loven skal forstås, der loven og forarbeidene er uklar. Naturmangfoldloven viderefører bestemmelser fra viltloven, så viltlovens forarbeider Ot.prp, nr. 37 (1999-2000) og praksis etter viltloven vil ha betydning for forståelsen av naturmangfoldloven.<sup>2</sup> Forskrift om forvaltning av rovvilt, heretter kalt rovviltforskriften, ble vedtatt med hjemmel i viltloven, og er like rettslig bindende som loven. Rovviltforskriften har betydning i fortolkningen da det fremgår viktige bestemmelser om bestandsmål, definisjoner, myndighet etc.

En annen rettskilde jeg kommer til å bruke er etterarbeid. Lovens etterarbeid er uttalelser fra lovgiverhold som er kommet etter at en lov er vedtatt, og handler om hvordan loven

---

<sup>2</sup> Ot.prp nr.52 (2008-2009)

skal forstås (Boe 1996). Hovedfunksjonen til etterarbeid er å klargjøre lover som er vage. Etterarbeid har vært en omdiskutert rettskilde. I hovedsak skal etterarbeid telle mindre enn forarbeider, da forarbeider har tettere forhold til lovteksten, og lovgiver kan bli fristet til å legge til ting som ikke står i loven. I tillegg til at forarbeidene normalt er utredet grundigere enn etterarbeid. Etterarbeid skal telle mindre jo tydeligere og jo mer rettighetspreget lovteksten er. Prop. 63 L (2016-2017) er etterarbeid som er sentral i oppgaven, hvor Miljødepartementet gjør nye vurderinger av naturmangfoldlovens hjemmelsgrunnlag og Bernkonvensjonen. Dens egenvekt blir styrket der naturmangfoldloven og forarbeidene er uklar. Meld. St. 21 2015-2016 er en stortingsmelding som ledet til forslag til endringer i naturmangfoldloven §18. Den vil være en god og nyttig kilde som beskriver gjeldende politikk og forvaltning av ulv.

Dommer fra Lagmannsretten og tingretten (underrettspraksis) er rettskildefaktorer, men teller langt mindre enn Høyesterettsdommer. Høyesterettsdommer er prejudikat som vil si tungtveiende rettskildeargument, og nær bindende for alle andre (underordnede domstoler, forvaltningsorganer osv) enn Høyesterett selv (Eckhoff og Helgesen 1997).

Underrettspraksis er også en omdiskutert rettskilde, men har rettskildemessig verdi etter Høyesterett syn, som har lagt vekt på underrettsdommer i rettsavgjørelser (Boe 1996). Jeg vil bruke en dom fra Borgarting Lagmannsrett (LB-2018-128035) i fortolkningen.

Høyesterett har enda ikke tatt opp spørsmål rundt lisensfelling, så dommen vil ha rettskildemessig verdi. Saken gikk ut på at WWF saksøkte staten i 2017, da de mente praktiseringen av lisensfelling i 3 vedtak ikke var i tråd med loven. I Oslo tingrett<sup>3</sup> fikk de ikke medhold, og anket saken. I 2020 behandlet Borgarting Lagmannsrett<sup>4</sup> saken. De fikk medhold på 2 av de 3 aktuelle vedtakene, hvor retten slo fast at felling av ulveflokken Julussa og Osdalen i 2017 var ulovlig. WWF anket dommen til tross for at de fikk delvis medhold. Grunnen til dette var at de mente flere av deres anførsler ikke ble behandlet i dommen eller de «tapte» på det. De ønsker at Høyesterett kan ta stilling til disse ettersom det er stor uenighet og mange uavklarte spørsmål rundt rovdyrforvaltningen i Norge. Høyesterett har besluttet å behandle saken.

---

<sup>3</sup> TOSLO-2017-196251-2

<sup>4</sup> LB-2018-128035

Siste norske rettskilden som bør nevnes er juridisk teori. Her er Inge Lorange Backer sin kommentarutgave av naturmangfoldloven og Ulfstein sine uttalelser (på oppdrag for Regjeringen) sentrale. Ved lovtolkning kan man vektlegge rettsoppfatninger som er uttrykt i juridisk teori, uten at dette nødvendigvis trenger å tilhøre de fremste rettskildeargumentene (Boe 2010). I innsamlingen av materiale har jeg kommet over dommer som referer til Backer og Ulfstein, så jeg anser juridisk teori som en nyttig rettskildefaktor i denne oppgaven.

Bernkonvensjonen er den viktigste rettskilden i forhold til de internasjonale forpliktelsene Norge har til bevaring av vilt. Etter art.13 opprettes The Standing Committee (Komiteen), hvor alle konvensjonspartene kan være med. Ved tolkningen av Bernkonvensjonen vil Komiteen sine vedtak være viktige. Vedtakene er ikke rettslig bindende for statene, men tar standpunkt til tolkningsspørsmål som er relevant for tolkningen av Bernkonvensjonen, jf. Art 14. Jeg vil blant annet legge vekt på Revised Resolution No. 2 (1993)<sup>5</sup>, heretter kalt resolusjon. Resolusjonen gir anvisning på tolkningen av unntakene i artikkel 9 fra fellingsforbudet i artikkel 6 (Ulfstein 2017). Den gir en nyttig veiledning («useful guidance») for tolkningen. Jeg vil også legge vekt på «interpretation of article 9» (tolkningsrapporten).<sup>6</sup> Tolkningsrapporten er en juridisk uttalelse av komiteen om tolkingen av art.9, for å gi avklaring om passende bruk av unntaksprosedyren i samsvar med konvensjonens mål og forpliktelser. Både Resolusjonen og Tolkningsrapporten kom etter vedtakelsen av konvensjonen, og vil være etterarbeid. Resolusjonen vil særlig tillegges vekt da Komiteen klargjorde sentrale begreper og vilkårene for å innvilge unntak, og oppfordret partene til å bringe disse retningslinjene i anvendelsen og tolkningen av Bernkonvensjonen.<sup>7</sup>

I siste del av oppgaven vil jeg kort se på hva som står i den svenske lovgivningen, og hvordan EU-retten har innvirkning på den svenske ulveforvaltningen. Dette er interessant ettersom lovgivning-, domstol- og tvangsmyndigheten vil skille seg fra det norske systemet, som følge av EU. I Sverige er «Lag» (lov) utarbeidet av Riksdagen og «föörordning» er utarbeidet av Regjeringen. «Föörordning» har kraft av riksdagens «lager»,

---

<sup>5</sup> Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention adopted on 2 December 2011

<sup>6</sup> Interpretation of Article 9 of the Bern Convention (2010) – Standing Committee

<sup>7</sup> Tolkningsrapporten (2010):4

men er underordnet dem. Jaktförordningen (1987:905) vil særlig være sentral her. EU arts- og habitatsdirektivet 1992/43/EEG, heretter habitatsdirektivet, er delvis implementert via jaktförordningen. Det viktigste av det som ikke er implementert vil jeg trekke ut fra direktivet.

Se «vedlegg 1» for full systematisk oversikt over rettskildene.

## 5.0 Forholdet mellom norsk rett og folkeretten

Folkeretten skal regulere forholdet mellom stater og/eller internasjonale organisasjoner. Folkeretten er et eget selvstendig rettssystem som er atskilt fra Norges interne rettssystem (dualisme). I hovedsak er folkeretten mellomstatlig, og ikke overstatlig, men EU er et eksempel på en overstatlig organisasjon, som jeg kommer nærmere inn på senere.

Forholdet mellom norsk rett og folkeretten kan beskrives med tre hovedprinsipper:

*Presumsjonsprinsippet*, som innebærer at norsk rett antas å stemme overens med alminnelig anerkjente folkerettssetninger; *transformasjonsprinsippet*, som innebærer at traktatbestemte regler må gjennomføres ved lovgivning eller andre interne rettsforpliktelser for å skape individuelle rettigheter og plikter; og endelig *kollisjonsprinsippet*, som innebærer at en norsk rettsregel går foran en folkerettsregel i tilfelle av regelkonflikt når en regel skal anvendes (Smith 1982:13)

For at en stat skal bli bundet til en konvensjon må staten ratifisere avtalen. Det vil si å gi sitt samtykke til å være bundet, og blir folkerettslig forpliktet til å følge de forpliktelsene som følger av den aktuelle avtalen, og hvis staten ikke gjør det, gjør den seg skyldig i brudd på konvensjonen. Bakgrunnen for reglene om ratifikasjon følger av suverenitetsprinsippet. Suverenitetsprinsippet går kort fortalt ut på at alle stater er suverene og ikke underkastet noen annen vilje enn sin egen (Ruud og Ulfstein 2018:21). Det følger av suvereniteten at staten står fritt til å selv velge å la seg underkaste bindende rettslige ordninger gjennom traktater i form av lovgivning, doms- og tvangsmyndighet. En stat kan reservere seg fra en del av avtalen eller en hel konvensjon, slik at den ikke er bundet av det. Etersom folkeretten inneholder i begrenset grad internasjonale ordninger for kontroll og håndheving av inngåtte forpliktelser mellom landene, har dette blitt overlatt til det enkelte land å fastslå om andre land overholder sine forpliktelser. Ved brudd kan dette skje

gjennom søksmål ved en internasjonale domstol (hvis den har myndighet til å dømme i saken) eller politiske tiltak.<sup>8</sup>

Vern av rovdyr er ikke en del av EØS-avtalen, så EØS-retten blir utelukket i denne oppgaven.

## 6.0 Rettslig regulering av lisensfelling

En del av analysen er å fastslå gjeldende rett. I denne delen av oppgaven skal gjeldende rett fastslås, både norsk rett og internasjonale forpliktelser.

### 6.1 Grunnloven §112

For å forstå hvordan rettstilstanden i Norge er i forhold til felling av ulv, er det naturlig å starte med å se på grunnlovens bestemmelser. Grunnloven er den høyest rangerte (lex-superior) rettskilden vi har, som vil si at lover som er i strid med Grunnloven må vike til fordel for Grunnlovens bestemmelser. Dette er på grunn av at formelle lover er gitt i medhold av Grunnlovens §§76 og flg. Grl. §112 setter de overordnede rammebetingelse for forvaltningen av naturen, herunder rovvilt i Norge<sup>9</sup>. Etter Grl. §112 har *enhver rett til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal videre disponeres ut fra langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken*. Det er naturmangfoldloven som tjener til å gjennomføre og nå målet i første ledd i grl. §112 (Backer 2010).

I annet ledd fremgår det at *borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd*. Annet ledd fastsetter en plikt om å innhente kunnskap om naturen, gjennom forskning og gi borgerne innsyn i denne. Bestemmelsen inneholder føre-var prinsippet ved at det ikke skal iverksettes inngrep i naturen før det foreligger kunnskapsbasert grunnlag, som fastslår at inngrepet ikke strider imot første ledd. Dette innebærer at forvaltningen skal unngå å fatte vedtak som kan gjøre vesentlig skade på naturen, og ikke ta noen sjanser før det er for sent. Føre-var-prinsippet fremgår iblant annet av naturmangfoldloven §9.

---

<sup>8</sup> Geir Ulfstein (2001): Folkeretten og norsk miljøpolitikk *imot en globalisert Norge?*

<sup>9</sup> TOSLO – 2017- 196251-2

## 6.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven er den alminnelige lov om vårt forhold til naturen i Norge. Målet med loven er å «stans tap av biologisk mangfold, bevare naturmangfoldet for øvrig og legge til rette for en bærekraftig bruk av naturen» (Backer 2010:1). For å kunne ha hjemmel til å utføre lisensfelling må vilkårene i naturmangfoldloven, heretter kalt nml, §18 om uttak av vilt være oppfylt. Lisensfelling er felling av et bestemt antall individer av en viltart, der kvoten er fastsatt av offentlig myndighet jf. Rovviltforskriften §2 bokstav g). Fellingen av ulv skjer både i ulvesonen fra 1. januar til 15. februar, og utenfor ulvesonen fra 1. desember til og med 31. mai, jf rovviltforskriften §10 (5) bokstav d og e). Definisjonen av «uttak» fremgår i nml. §3 bokstav o: «enhver form for avliving eller fjerning av hele eller deler av organismer fra naturen uansett formål». Det vil både gjelde avliving og andre former for uttak, som for eksempel forflytting av ulven. Forflytting av ulv skjer sjeldent, og brukes som oftest kun for å flytte genetisk viktig ulv inn i ulvesonen for å tilføye nye gener.

Av nml. §18 kan det gis forskrift eller enkeltvedtak<sup>10</sup> til å tillate uttak av vilt. Myndigheten til å treffe vedtak om uttak av ulv ligger hos Miljødirektoratet, som ofte delegerer myndigheten til regionale rovviltnemder, jf. rovviltforskr §13 (1) og nml. §18 (1). Det vil si at det er organer som er fagkyndige på dette området som skal avgjøre om det er hjemmel for å kunne utføre uttaket. Naturmangfoldloven §15 (1) fastsetter et forvaltningsrettslig legalitetsprinsipp om uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det vil si at man må ha rettsgrunnlag i lov for å kunne gjøre alt uttak av viltlevende dyr, hvis ikke er det rettslige utgangspunktet fredning. Offentlige myndigheter har en viktig oppgave i å fremme en forvaltning av naturen som loven legger opp til (Backer 2010:21).

I nml §18 annet ledd fremgår de to generelle vilkårene som må være oppfylt for å kunne gjøre uttak av ulv. Disse vilkårene «innebærer naturfaglige vurderinger som må bygge på vitenskapelige kriterier til enhver tid».<sup>11</sup> Det fremgår i Nml. §18 annet ledd at *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.*

---

<sup>10</sup> Enkeltvedtak er etter forvaltningslovens §2 bokstav b vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer

<sup>11</sup> LB-2018-128035, kap 1.2

### 6.2.1 «Ikke truer bestandens overlevelse»

Det første vilkåret er at uttaket *ikke truer bestandens overlevelse*. Det vil være vesentlig å vite hva som ligger i begrepet «bestanden» i vurderingen om uttaket vil true bestandens overlevelse. I nml. §3 bokstav b) er definisjonen av bestand: «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid». For å forstå mer nøyaktig hva som menes med «bestanden», må man inn i forarbeidene til nml §18<sup>12</sup>. Der fremgår det at vi er fullt ut forpliktet til å sikre bestandens overlevelse hvis det er hele bestander av en art som befinner seg i Norge. Ettersom ulven også befinner seg i de andre nordiske landene, særlig da Sverige, og krysser landegrensene, skal bestandens overlevelse vurderes ut fra bestandens samlede utbredelse. Det vil si at selv om ulven er kritisk truet i Norge, må man se ulvebestanden i sammenheng med utbredelsen i Sverige og de i grenserevir.

«Bestandens overlevelse» må ses i sammenheng med det nasjonale bestandsmålet. Bestandsmålet skal vurderes ut ifra hvor stor andel Norge må ivareta for at den skal overleve og for å oppfylle internasjonale forpliktelser for å ivareta ulv.<sup>13</sup> Det nasjonale bestandsmålet for ulv fastsettes slik at ulvebestanden er levedyktig i sine naturlige utbredelsesområder, jf nml §5. Stortinget har fastsatt 4-6 ynglinger av ulv som det nasjonale bestandsmålet, hvorav tre av disse skal være helnorske, jf. rovviltforskr §4 bokstav d og e. Ynglinger i grenserevir (leveområde i både Norge og Sverige) teller som et halvt kull. I de perioder der bestanden er over bestandsmålet vil vilkåret om at det ikke «truer bestandens overlevelse» være oppfylt.<sup>14</sup> I forarbeidene<sup>15</sup> til nml. §5 fremkommer det at bestemmelsen ikke pålegger direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning. Hva som vil si å være levedyktig etter nml. §5 er vanskelig å definere og det vil variere. I forarbeidene til nml fremgår det at man skal «søke å beholde eller oppnå en god tilstand for arten.»<sup>16</sup> Det er ikke klargjort hva som ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen i EU's habitatsdirektiv (se pkt 7.2 ) om *gunstig bevaringsstatus*. Selv om

---

<sup>12</sup> Ot.prp.nr.52 2008-2009 under kapittel 9.6.5 s. 130

<sup>13</sup> Meld. St. 21 2015-2016

<sup>14</sup> LB-2018-128035

<sup>15</sup> Ot. Prp. Nr. 52 (2008-2009), side 377

<sup>16</sup> Ot.prp.nr. 52 2008-2009, side 377

målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde fremgår det i proporsjonen at man må gjøre en interesseavveining ved vurderingen av om uttak skal gjøres. Forvaltningen må veie vern av ulv opp mot andre viktige samfunnsinteresser, som for eksempel utmarksnæringen jf. Nml §§ 5 og 14. Bestandsmålet i Norge er lavt på grunn av hensynet til beitenæringen.<sup>17</sup> Forvaltningen har likevel etter nml. §6 en generell aktsomhetsplikt, som pålegger forvaltningen å avstå handlinger som kan skade naturmangfoldet. Forarbeidende legger inn aktsomhetsplikten en viss plikt til å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende, og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.<sup>18</sup> Hva som er rimelig avhenger av for eksempel hvor stort skadepotensialet er, om skaden er nødvendig eller om man kunne nådd målet på annen måte.<sup>19</sup>

Et annet forhold som «bestandens overlevelse» må ses i sammenheng med er trusselfaktorer bestanden er utsatt for. En trusselfaktor som er aktuell for ulven er ulovlig felling. Siden noen av ulveflokkene i Norge lever i grenserevir, må man også ta hensyn til trusselfaktorer i Sverige. Hvis man ikke kan regne med at ulovlig felling vil opphøre når det åpnes for lovlig uttak eller man effektivt kan kontrollere at det ikke skjer ulovlig felling, må ulovlig felling bli tatt med i vurderingen om det vil true bestandens overlevelse om uttak kan tillates (Backer 2010). Er kunnskapsgrunnlaget usikkert rundt for eksempel trusselfaktorene, vil føre-var-prinsippet i nml. §9 få betydning. Føre-var-prinsippet tilsier at usikkerhet bør føre til at man tar vare på flere bestander, for å kunne ha tilstrekkelig sikkerhetsmargin slik at ulven ikke blir utryddet.

### **6.2.2 «Annen tilfredsstillende måte»**

Det andre vilkåret er at *formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte*. I dette ligger det at andre løsninger må ha vært vurdert. Vilkåret må vurderes ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, jf rovviltforskr §10 (2). Det vil si at det stilles strengere krav om å finne andre løsninger innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. Eksempler på alternativer til «annen tilfredsstillende måte» kan være innhegning av husdyr eller andre forebyggende tiltak og flytting av ulv. Vilkåret krever ikke at andre løsninger

---

<sup>17</sup> Meld St.21 2015-2016 punkt 14

<sup>18</sup> Innst. O. Nr. 100 (2008-2009)

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 52. 2008-2009, side 378



må være forsøkt først. Ordlyden «tilfredsstillende måte» gir rom for skjønn hvor man kan ta hensyn til kostnader, ulemper og effekt av andre mulige tiltak (Backer 2010).

Av nml. §18 første ledd fremgår det som nevnt de spesielle vilkårene, hvor *en* av disse må være oppfylt for å kunne gjøre uttak (inkludert de to generelle vilkårene). Det er første ledd bokstav b og c som er relevant for lisensfelling av ulv.

### 6.2.3 «Bokstav B»

Av nml §18 bokstav b) fremgår det at det kan gjøres uttak for å *avverge skade på avling, husdyr, tamrein...eller annen eiendom*. Ordlyden «avverge» innebærer etter forarbeidene at felling kan skje som et forebyggende tiltak selv om det ennå ikke er inntrådt noen skade, men det er tale om fremtidig skade. Likevel legger proposisjonen opp til at normalsituasjonen bør være at skade er oppstått før felling kan iverksettes, og man må regne med fortsatte skader.<sup>20</sup> Bestemmelsen må forstås slik at den oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang. «Ikke enhver skade på de verdier som er nevnt i §18 første ledd b, kan anses for å åpne for uttak».<sup>21</sup> Eksempel på skade som ikke vil falle under bestemmelsen er skade på jaktrettigheter/jaktinteresser. Viltet det skal jaktes på er eierløst og ikke noens «eiendom». Bestemmelsen gjelder først og fremst forebygging av skade på privat eiendom.<sup>22</sup>

### 6.2.4 «Bokstav C»

I Nml §18 bokstav c) kan man ha hjemmel til å gjøre uttak for å *ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*. Aktuelle «helse- og sikkerhetshensyn» kan etter forarbeidene være «individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygd strøk og bjørn som opptrer nærgående overfor mennesker».<sup>23</sup> Disse eksemplene «peker i retning av at man primært har sett for seg mer konkrete situasjoner hvor det påvises fare for skade av annen art enn det som omfattes av bokstav b» (LB-2018-128035). Eksempler på hensyn som er i grensen til å omfatte bestemmelsen er frykt og redusert livskvalitet. Frykt og redusert livskvalitet kan ikke etter en naturlig språklig forståelse omfatte vilkåret «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» og kan ikke gi hjemmel

---

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 52 2008-2009:389

<sup>21</sup> Prop.63 L 2016-2017, side 54

<sup>22</sup> Prop.63 L 2016-2017, side 54-55

<sup>23</sup> Ot.prp.nr. 52 2008-2009 s.390

til å felle ulv.<sup>24</sup> Er det reell fare for skade på mennesker vil vilkåret om «helse- og sikkerhetshensyn» uten videre være oppfylt. Ulv i ulvesonen som utviser normal adferd vil falle utenfor denne bestemmelsen. Frykt for ulv for en større gruppe mennesker og over tid, kan anses å berøre offentlige interesser, som er det andre vilkåret. Imidlertid kommer det frem i Prp. 63 L 2016-2017 at «det ikke er hjemmel i naturmangfoldloven (1) bokstav c ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene» for å tillate felling av ulv. *Andre offentlige interesser* er «utpreget av skjønnsmessig og forutsetter en avveining av samfunnsmessige hensyn og vurdering av politisk karakter» (LB-2018-128035). Bestemmelsen sier ikke noe nærmere hvilke offentlige interesser som kan være aktuelle. Men ordlyden tilsier at det er annet enn rent private interesser. Private interesser kan imidlertid få karakter som en offentlig interesse, dersom interessen berører tilstrekkelig mange.<sup>25</sup> Eksempel på dette er hensynet til å bevare næring som utmarksbeite. Utmarksbeite er i utgangspunktet en privat interesse, men ettersom det berører mange bønder i Norge og bondebevegelsen står sterkt, vil den få karakter som en offentlig interesse. De aktuelle offentlige interessene må ha «vesentlig betydning». Ordlyden «vesentlig betydning» tilsier at den stiller krav til alvorlighetens grad, og det skal dermed mye til for at bestemmelsen kan tas i bruk. Som tidligere nevnt har forarbeider til viltloven betydning for forståelsen av nml. §18. I forarbeidene til viltloven<sup>26</sup> uttales det at «betydningen av den offentlige interessen som skal ivaretas må veies opp mot interessen av å bevare viltet, særlig når det gjelder truede arter». Hensynet til naturmangfold vil være en svært viktig offentlig interesse gjennom beskyttelse i grl. §112. Dette taler for at det skal mye til å tillate felling etter dette alternativet i §18.<sup>27</sup>

### 6.3 Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonen (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) ble vedtatt av Europarådet i 1979, og trådte i kraft 1982. Norge ratifiserte konvensjonen i 1986. Konvensjonens forpliktelser er gjennomført gjennom transformasjon i naturmangfoldloven.

---

<sup>24</sup> Prp. 63 L 2016-2017, side 56

<sup>25</sup> Prop. 63 L 2016-2017, side 56

<sup>26</sup> Ot.prp.nr.37 1999-2000 side 68

<sup>27</sup> Prp. 63 L 2016-2017

Det er to overordnede mål i konvensjonen. For det første fastsetter Art.1 nr.1 målsettingen om å verne ville planter og dyr og deres naturlige leveområder. Det legges særlig vekt på truede og sårbare arter og/eller trekkende arter, jf. Nr.2. Den andre målsettingen er en samarbeidsplikt mellom stater for bevaringen av bestander som oppholder seg i flere land, jf. Art.1.nr.1. Det er utarbeidet ulike lister (Appendix) i konvensjonen for hvilke arter som er omfattet av avtalen, og som er strengt beskyttet. Ulven står på Appendix II, som vil si at den er «strictly protected fauna». Konvensjonspartene skal gjennomføre de nødvendige tiltak for bevaring av artene omfattet av Appendix II, jf. Art.6. Art.6 fastsetter et generelt forbud mot uttak av arter som er omfattet av konvensjonens Appendix II. For at det skal gjøres unntak fra forbudet i art. 6, er forutsetningen at uttaket oppfyller tre kumulative vilkår: to generelle og et av de spesielle alternativene i art. 9. Kumulativ vil si at alle vilkårene må være oppfylt for at rettsvirkningen skal inntre. Art. 9 må tolkes snevert og gjennomføres restriktivt for å unngå å undergrave konvensjonens overordnede mål.<sup>28</sup>

### **6.3.1 «Ikke noen annen tilfredsstillende løsning»**

Den første generelle betingelsen er at det *ikke er noen annen tilfredsstillende løsning* (is no other satisfactory solution). Bestemmelsen innebærer at felling av dyr oppført på Appendix II er siste utvei, og kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning.<sup>29</sup> Komiteen har i resolusjonen<sup>30</sup> fastslått at tilfredsstillende løsning avhenger av hvilke alternativer som foreligger, og må ses i sammenheng med hva som er formålet med tiltaket. Nasjonale myndigheter bør velge blant de mulige alternativer som er den mest hensiktsmessige, og som vil ha minst skadelig effekt på arten mens den løser problemet. Uttalelsen tilsier at det er en forutsetning at problemet vil løses i lengden. Det vil si at man ikke passivt kan avvente at en akutt situasjon skal oppstå, hvor felling er den eneste utvei. Det fremgår ikke uttrykkelig at partene har en plikt til å bidra til utprøving og utvikling av forebyggende tiltak, men det er grunn til å hevde at en lojal gjennomføring også forutsetter at partene aktivt vurderer og utprøver nye forebyggende tiltak som kan minske behovet for felling av dyr oppført i Appendix II i form av mer permanente løsninger.<sup>31</sup> Alternativene må vurderes med henvisning til forbudene i art. 4-8 og objektiv etterprøvbare faktorer

---

<sup>28</sup> Tolkingsrapporten (2010)

<sup>29</sup> Ulfstein (2001):2

<sup>30</sup> Revised Resolution No.2 (1993)

<sup>31</sup> Ulfstein 2001:12

basert på vitenskapelig og teknologisk hensyn, som for eks. bestandsdata.<sup>32</sup> Videre fremgår det i tolkningsrapporten at konvensjonspartenes skjønsmessige makt er begrenset og argumenter i favør til unntak bør være robuste. Enhver «solution» som vil være «detrimental» til bestandens overlevelse bør automatisk utelukkes da den bryter med den andre generelle betingelsen (se pkt. 6.3.2). Ordlyden «satisfactory» gir statene en viss skjønnsmargin. Likevel fremgår det i tolkningsrapporten at «satisfactory» må tolkes strengt til å bety en løsning som løser problemet den kompetente myndigheten står ovenfor, samtidig som konvensjonens forbud overholdes så langt det er mulig. Unntaket kan kun tillates der ingen annen løsning, som ikke innebærer å sette disse forbudene til side kan brukes. Komiteen trekker frem at elektrisk gjerder mot rovdyr kan være en alternativ løsning ved skader på eiendom, ettersom mindre inngripende tiltak anses som nødvendig ved slike tilfeller. Statene står fritt til å velge hvilke grunner det skal gis unntak for, i det de tar hensyn til konvensjonens mål, er det opp til de å sikre at «ingen annen tilfredsstillende løsning» er oppfylt.

### **6.3.2 «ikke skadelig for bestandens overlevelse»**

Den andre betingelsen er at *unntaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse* (will not be detrimental to the survival of the population concerned). «Population» er grupper av individer av samme art som lever i samme geografisk område på samme tid.<sup>33</sup> I tilfeller hvor bestander går tvers over grensene skal hele bestanden tas i betraktning i vurderingen. Norges og Sveriges delte ulvebestand vil anses som en «population». Vurderingen bør basere seg på gjeldende data om bestandens tilstand inkludert størrelse, fordeling, leveområder og fremtidige mål.<sup>34</sup> Ulfstein trekker frem at man må i vurderingen om «detrimental», se om det internasjonale føre-var-prinsippet vil få betydning: «der hvor en ikke har tilstrekkelig kunnskap om bestandens overlevelsessevne tilsier en desto større forsiktighet, og enda mer varsomhet med felling jo mer truet bestanden er».<sup>35</sup> Etter ordlyden skulle enhver fare for overlevelsen medføre at fellingen ikke kan aksepteres (Ulfstein 2001). Ifølge tolkningsrapporten må myndighetene ta opp to spørsmål: faktisk bevaringsstatus for bestand av en art i sitt naturlige område og hvordan effekten av

---

<sup>32</sup> Tolkningsrapporten (2010):10

<sup>33</sup> Tolkningsrapporten (2010):11

<sup>34</sup> Resolution No.2 (1993)

<sup>35</sup> Geir Ulfstein (2001) Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk:1.

unntaket er for bestanden. Bevaringsstatusen for en artsbestand i et visst område (lokal) kan være forskjellig fra den samlede bestandens bevaringsstatus og disse to nivåene bør tas med i beregningen.<sup>36</sup> Som hovedregel bør det ikke gis unntak dersom det har betydelig negativ effekt på bevaringsstatusen av en art. Det må vises spesiell forsiktighet blant arter som ikke er i «gunstig bevaringsstatus» (favorable conservation status). Ifølge forklaringsrapporten påvirker ikke betingelsen forpliktelsene til art. 2 til å opprettholde bestander på et nivå som særlig tilsvarer økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav.<sup>37</sup> Dette kan gi en generell orientering om hva konvensjonen krever og tillater, og gir rom for parter til å tilpasse gjennomføringen til de spesifikke omstendighetene av hver enkelt sak. Men utgjør ikke et uavhengig grunnlag for unntak fra det generelle systemet for beskyttelse.<sup>38</sup>

Art. 9 stiller opp 5 alternative spesielle betingelser for å kunne gjøre unntak fra fellingsforbudet i art.6. En av disse må være oppfylt. Strekpunkt to, tre og fem er de alternative betingelsene som er aktuelle, da det er de som kan gi hjemmel til lisensfelling av ulv. Jeg vil utelukke strekpunkt 5 i denne drøftelsen på grunn av omfang, og at denne heller ikke er implementert i norsk lovgivning.

### 6.3.3 «Strekpunkt 2»

I strekpunkt 2 står det *to prevent serious damage to crops, livestock, forests...and other forms of property*. Det er her tale om private interesser. Uttrykket «serious» tilsier at konvensjonen må forstås slik at den krever at det foreligger en reell mulighet for kvalifisert skade.<sup>39</sup> «Serious» betyr ikke nødvendigvis at skadene må være utbredt, den kan være geografisk begrenset. Det må være sammenheng (proporsjonalitet) mellom omfanget av skaden og angrepet, og omfanget av fellingen. Det skal legges vekt på skadens intensitet og varighet av den skadelige handlingen. I tillegg må det være bevis for at skaden kan strekke seg til andre områder.<sup>40</sup> Ordet «prevent» tilsier at unntaket er vern mot fremtidig

---

<sup>36</sup> Tolkningsrapporten (2010)

<sup>37</sup> Forklaringsrapporten (1979): Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats

<sup>38</sup> Tolkningsrapporten (2010)

<sup>39</sup> Lovavdelingens uttalelse av 15.des 2016

<sup>40</sup> Resolution No.2 (1993):6

skade. Det kreves ikke at skaden allerede er til stedet. Snarere er det tilstrekkelig hvis det med stor sannsynlighet vil oppstå alvorlige skader.<sup>41</sup>

### 6.3.4 «Strekpunkt 3»

I art. 9 strekpunkt 3 står det *in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interest*. «Other overriding public interests» gir vanskeligheter med en generell forhåndstolkning, og bør undersøkes fra sak til sak.<sup>42</sup> Men det er tale om offentlige interesser. Det fremkommer ikke nærmere hva slags offentlige interesser som er aktuelle. Ordlyden «overriding public interest» taler for at de aktuelle interessene må være overordnede. I tolkningsrapporten henviser komiteen til at ECJ (EU-domstolen) har anerkjent at legitime mål for økonomisk og sosial politikk kan tilfredsstillende «public interest» for å rettferdiggjøre restriktive tiltak. Likevel må «overriding» tydelig bevises, ikke alle slags sosialøkonomisk «public interest» er tilstrekkelig når de balanseres opp mot bevaringsinteressene beskyttet av konvensjonen.<sup>43</sup>

## 7.0 Lisensfelling i Sverige

I denne delen av oppgaven går jeg kort inn på EU-systemet, da det har stor betydning for hvordan forvaltningen av ulv foregår i Sverige. Videre vil jeg vise til den nasjonale lovgivningen i Sverige.

### 7.1 EU-systemet

EU er en internasjonal organisasjon som er bygget på folkerettslig samarbeid, og som er overnasjonal. Det vil si at medlemslandene har overdratt deler av lovgivning, domsmyndighet og tvangsmyndighet til EU-organene, og de suverene rettighetene blir begrenset. EU-organene Parlamentet og Rådet har kompetanse på visse områder å treffe lovvedtak som er direkte bindende for borgerne i de enkelte medlemslandene. Det er to typer vedtak som blir vedtatt i EU: forordning og direktiv. Forordning blir direkte gjeldende for borgerne når den er vedtatt i Parlamentet eller Rådet, og hele ordlyden skal inkorporeres. Et EU-direktiv implementeres gjennom nasjonal lovgivning, og er bindende når den er implementert. Det er opptil medlemsstatene hvordan de gjennomfører dette.

---

<sup>41</sup> Resolution No.2 (1993):6

<sup>42</sup> Tolkningsrapporten (2010):7

<sup>43</sup> Tolkningsrapporten (2010):7

EU's art- og habitatdirektiv 92/43/EEG, heretter habitatdirektivet, er et minimumsdirektiv. Det vil si at direktivet inneholder juridisk bindende minimumsregler, og medlemsstatene står fritt til å vedta strengere regelverk. Habitatdirektivet baserer seg på Bernkonvensjonen. Bakgrunnen for vedtakelsen av habitatdirektivet var blant annet Bernkonvensjonens manglende effektivitet.<sup>44</sup> Habitatdirektivet er ikke en del av EØS-avtalen. Direktivet krever at medlemsstatene oppnår og opprettholder gunstig bevaringsstatus for ulven. Hvis ikke har EU-retten såkalte voktere som *EU-kommisjonen* (det utøvende organ) og *EU-domstolen*, som skal passe på at medlemslandene overholder sine plikter.<sup>45</sup> Kommisjonen skal blant annet sette vedtak ut i live, og har ansvar for å overvåke/kontrollere at medlemslandene etterlever de vedtak som er fattet. Etter artikkel 17 i habitatdirektivet skal medlemstatene (herunder Naturvårdsverket i Sverige) rapportere hvert sjette år til EU-kommisjonen om gjennomføring av tiltakene som er truffet i medhold av direktivet. Kravene til rapportering har økt<sup>46</sup>, og inkluderer vurdering av bevaringsstatusen til ulven og det laveste antallet som tilsvarer en gunstig bevaringsstatus. Medlemsstatene skal dessuten hvert annet år sende en rapport til Kommisjonen om de unntak som er gjort i samsvar med art.16 nr.1 (se pkt 7.2). Kommisjonen skal avgi sin mening om unntakene innen 12 måneder etter mottak av rapporten, jf. Art.16 nr.2.

EU-domstolen (ECJ) skal avgjøre tvister, avklare og utvikle EU-retten innhold. Domstolen har to kompetanser: fortolkning av unionsretten og gyldigheten av rettsakter vedtatt av institusjonen. Domstolens avgjørelser anses ikke som bindende, verken for nasjonale domstoler eller domstolen selv, men utgjør tungtveiende rettskilder som det kreves gode grunner til å fravike (prejudikat). ECJ kom med en kjennelse<sup>47</sup> i 2019 om Finlands lisensjakt, hvor «de satt ned foten» og uttalte at det måtte garanteres at unntakene ikke vil skade artens bevaringsstatus. Bestanden var for lav som følge av lisensfelling og ulovlig felling. Flere steder understrekte ECJ viktigheten av vitenskapelig bevis og at føre-var-prinsippet bør brukes når det er usikkert hvordan en strengt beskyttet art vil bli påvirket av jakt. Kjennelsen kan føre til at det vil være vanskeligere for Sverige å utføre lisensjakt, før stammen har vokst mye. Da kjennelsen også vil veilede svenske myndigheter og domstoler.

---

<sup>44</sup> Keulartz og Leistra (2010):266

<sup>45</sup> Fredriksen og Mathisen (2018). EØS-rett

<sup>46</sup> Regeringens proposition 2012/13:191

<sup>47</sup> ECJ (2019). Case C-674/17

## 7.2 Rettslig regulering av lisensfelling

Lisensjakt i Sverige skjer med hjemmel av jaktlagstiftningen (1987:259). Ifølge jaktlagen §3(1) er ulv beskyttet og kan bare jaktes hvis det følger av jaktlagen eller föreskrifter. Habitatsdirektivet er delvis implementert via jaktförordningen. Ettersom den ikke er helt implementert vil også habitatsdirektivet være sentral her. Artikkel 12 nr.1 bokstav a) i habitatsdirektivet krever at medlemsstatene treffer de nødvendige tiltak for å innføre et strengt beskyttelsessystem i det naturlige utbredelsesområde for arter som er oppført i vedlegg 4 a) (som ulv er oppført i), og forbyr forsettlig avlivning av slike arter i naturen, uansett hvordan dette gjøres.

Forutsetningene for å kunne utføre lisensjakt fremgår i jaktförordningen (1987:905). De viktigste bestemmelsene om lisensjakt fremgår i jaktförordningens §§23 c til 25. Vilkårene for lisensfelling står i §23 c (tilsvarer art.16 nr.1 i habitatsdirektivet). Ifølge §23 c kan lisensfelling av ulv foregå under forutsetning om at det ikke finnes *noen annen passende løsning*, og at fellingen ikke gjør det vanskelig å opprettholde *en gunstig bevaringsstatus* for artsbestanden sitt utbredelsesområde. Jakten må også være egnet med tanke på *stammens størrelse og sammensetning*, samt *selektivt og under strengt kontrollerte forhold*. Det anses som «gunstig bevaringsstatus» når data om bestandsutviklingen for arten viser at den vil forbli en levedyktig del av sitt habitat på lang sikt, artens naturlige utbredelsesområde verken avtar/sannsynligvis vil avta i overskuelig fremtid, og arten har nok leveområder til å bevare bestanden på lang sikt, jf. Habitatsdirektivet art.1 bokstav i).

Det er Naturvårdsverket som skal fastsette minimumsnivåer for ulv, som også har myndighet til å bestemme om det foreligger grunnlag for lisensjakt, jf. jaktförordningen (1987:905) §23 d, og förordning (2009:1263) §5. Naturvårdsverket fikk i oppdrag fra Regjeringen å undersøke hva som kan anses som «gunstig bevaringsstatus» i Sverige i forhold til habitatsdirektivet. I rapporten<sup>48</sup> fra Naturvårdsverket anslo de at det referanseverdien måtte være minst 300 ulver og minst 1 ny immigrant fra Finland/Russland hvert 5. år. I en svensk høyesterettsdom i 2016 la Högsta förvaltningsdomstol<sup>49</sup> til grunn en nasjonal vurdering av ulvebestanden, som hadde tilhold i Sverige i vurderingen om «gunstig bevaringsstatus».

---

<sup>48</sup> Naturvårdsverket (2015): NV-02945-15

<sup>49</sup> Högsta förvaltningsdomstolens (2016). Mål nr. 2406-2408-16 och 2628-2630-16



Er vilkårene i jaktforordningen §23 c) oppfylt kan medlemslandene fravike bestemmelsene i habitatsdirektivet om vern og fredning (art.12-14, 15 bokstav a og b) av forskjellige grunner som fremgår i habitatsdirektivet art.16 bokstav b, c og e (som er relevant for lisensfelling). Bokstav b) sier at man kan fravike for å *unngå alvorlige skader, spesielt på avlinger, husdyr...og andre typer eiendommer*. Videre står det i bokstav c) av hensyn til *folkehelse og sikkerhet, eller av andre overbevisende grunner som har en overordnet offentlig interesse, inkludert årsaker av sosial eller økonomisk karakter og betydelig positiv innvirkning på miljøet*. Til slutt fremgår det i bokstav e) for under *strengt kontrollerte forhold, selektivt og i begrenset utstrekning tillate innsamling og forvaring av visse eksempler av de artene oppført i vedlegg 4 i en begrenset mengde som fastsettes av de kompetente nasjonale myndighetene*.

## **8.0 Diskusjon**

Nedenfor skal jeg foreta siste del av analysen, for å fastsette innholdet. Jeg vil drøfte funnene og sammenligne disse med hverandre. Til slutt vil jeg vurdere funnene ut fra to ulike perspektiver.

### **8.1 Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven**

Bernkonvensjonen skal være som nevnt implementert i naturmangfoldloven, og kan anses som sammenfallende på de aller fleste punkter. For eksempel er ordlyden i naturmangfoldloven §18 (2) og art. 9 nr.1 i Bernkonvensjonen den samme om de to generelle betingelsene. Det er likevel noen forskjeller som jeg skal trekke ut. Det er en klar forskjell i ordlyden mellom Naturmangfoldloven §18 bokstav b «for å avverge skade..» og Bernkonvensjonens strekpunkt 2 «to prevent serious damage..» Noe som tilsier at Bernkonvensjonen krever en mer alvorlig skade enn naturmangfoldloven. Videre krever naturmangfoldloven §18 bokstav c) at «offentlige interesser» er av «vesentlig betydning», mens Bernkonvensjonen krever «other overriding public interests». Dette peker i retning at de aktuelle interessene må være overordnende. Mens «vesentlig interesser» kan være av lokal karakter, er det grunn til å anse overordnede interesser som hensyn som er viktig i nasjonal eller internasjonal sammenheng (Ulfstein 2017). Et annet funn var tolkningen av det generelle vilkåret om at det ikke fantes «noen annen tilfredsstillende løsning», som fremgikk i både naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Norske rettskilder la mer rom til skjønn og krevde ikke at andre løsninger måtte være forsøkt. Mens Komiteen la frem i

tolkningsrapporten at den skjønnsmessige makt var begrenset og argumenter i favør av unntak burde være robuste. Dette kan tolkes som at Bernkonvensjonen har strengere krav enn det som fremgår i naturmangfoldloven, og norsk rett. Imidlertid har ulike norske jurister<sup>50</sup> sett på dette og de har kommet fram til at naturmangfoldloven er i tråd med Bernkonvensjonen.

Bruk av bestandsmål er ikke direkte regulert i konvensjonsteksten. Konvensjonen er relativt vag, og det er opptil medlemsstatene hvordan de skal forvalte ulv så lenge det ikke er strid med forpliktelsene. Forvaltningen av ulv i Norge baserer seg på politikk hvor bestandsmålet er satt av Stortinget. Vi skyter mange ulv, så ulven ligger hele tiden «kritisk truet» på Artsdatabanken sin skala av hensyn til utmarksbeiteøkonomien.

## 8.2 Sverige og Norge

Det er mange likhetstrekk mellom habitatsdirektivet og Bernkonvensjonen, som for eksempel ordlyden i vilkårene for å kunne gjøre unntak. Likevel er det flere punkter hvor de to skiller seg fra hverandre. Habitatsdirektivet er juridisk bindende, og har internasjonal kontroll. Den har bestemmelser som krever at medlemslandene rapporterer inn til EU-kommisjonen. EU-kommisjonen kan overstyre nasjonale prioriteringer som ikke er i tråd med direktivet, kontrollere, sørge for at prinsipper blir fulgt, og kreve sanksjoner ved brudd av regelverket eller at medlemslandet ikke oppnår målsetningene inn til EU-domstolen. Sverige må rapportere inn til Kommisjonen hvert sjette år, slik at EU kan kontrollere at de overholder sine plikter. I tillegg til å måtte sende rapport hvert annet år om de unntak de har gjort for at Kommisjonen skal kontrollere dette. Bernkonvensjonen står mye svakere sånn sett rettslig. Norge er forpliktet til å følge internasjonale prinsipper og målsettinger via Bernkonvensjonen uten at disse kan prøves for en internasjonal domstol. Det foreligger heller ikke plikter om å rapportere, og det er ingen som vil kontrollere om vi overholder våre plikter etter Bernkonvensjonen på samme måte som Sverige. Selv om det finnes et sekretariat som overvåker gjennomføringen har den ingen makt å tvinge et land til å følge konvensjonen eller sekretariatet/komiteens tolkninger. Dette følger av suverenitetsprinsippet. Hadde habitatsdirektivet blitt en del av EØS-avtalen kunne EFTA's overvåkningsorgan og EFTA-domstolen kontrollert etterlevelsen, slik som Kommisjonen og EU-domstolen gjør med medlemslandene, selv om kompetansen til

---

<sup>50</sup> Lovavdelingens uttalelse: JDLOV-2016-7859, Borgarting Lagmannsrett: LB-2018-128035

EFTA er noe mer begrenset. Derfor er det overnasjonale som utgjør den store forskjellen mellom norsk og svensk rovdyrforvaltning.

Videre er referanseverdien i Sverige større enn den minste livskraftige populasjonen, og skal ikke ses på som et mål for populasjonene, men som laveste nivå som bestandene ikke får ligge under. Til sammenligning er norske målsetningen at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær bestandsmålet som mulig, men det er uklart om det er maksimalt eller minimumsnivå.<sup>51</sup> Stortinget anser at bestandsmålet sikrer ulvebestandens overlevelse i Skandinavia sammen med svensk bidrag for ulven, og bestandsmålet tilfredsstiller Norges internasjonale forpliktelse.<sup>52</sup>

En av Bernkonvensjonens overordnede målsetting er samarbeidsplikten mellom stater for bevaring av bestander som oppholder seg i flere land. Det folkerettslige utgangspunktet om fordeling, er likedeling av ansvar og byrder. Det foreligger ingen avtale mellom Norge og Sverige om fordeling av ansvar, men faglig sett har vi et godt samarbeid, som for eksempel overvåking av ulv gjennom Rovbase. Imidlertid krever rovviltforskr §13 (3) at svenske myndigheter (Naturvårdsverket) skal høres først, hvis rovviltnemnda skal gi tillatelse til lisensfelling av ulv i grenserevir. Dette er fordi uttaket i Norge påvirker hvor mange svenskene kan felle. Det har vist seg at Norge en rekke ganger har utført lisensfelling av ulv til tross for at svenske myndigheter har protestert.<sup>53</sup> I Sverige har det ikke vært lisensjakt på 2 år, da bestandsstatusen har vært på 300 ulver. Mikael Wallen fra Naturvårdsverket mener at «lisensjakta kan forsinkes ytterligere av at Norge tar så mye ulv».<sup>54</sup> Sekretariatet for Bernkonvensjonen har faktisk uttalt seg om ulveforvaltningen mellom Norge og Sverige. De mente at:

«Norge overfører mesteparten av ansvaret for den skandinaviske ulvebestanden, samtidig som de inkluderer ofte svenske ulver når de viser til ulvebestanden. Sverige står også ovenfor utfordringer og problemer, og den norske sauepraksisen rettfærdiggjør ikke at Norge ensidig legger mesteparten av ansvaret til Sverige.»<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Meld.St.21 (2015-2016) s.67-75

<sup>52</sup> Meld.St.21 (2015-2016)

<sup>53</sup> Vernoniva Turnage og Sigrid Sollund (2019), Sekretariatet (2005):57

<sup>54</sup> Befring (2019): *Norsk ulvejakt skaper problemer for svenskene*. NrK

<sup>55</sup> Sekretariatet (2005), side 56-57

### **8.3 Vurdering av funn ut fra to perspektiver**

Ut fra et politisk perspektiv blir lisensfelling brukt som et virkemiddel for å dempe konflikten, og er en mellomløsning for to motpoler. På den ene siden skal man beholde ulv for at ulveforkjemperne skal være «fornøyde», og ha så lite ulv at den andre siden med ulvemotstandere skal være «fornøyde». Resultatet er at ingen blir tilfredsstilt.

Ulveforkjemperne mener det skytes altfor mange ulv, mens ulvemotstanderne mener det skytes for få. Det vil være nødvendig å komme med nye kreative løsninger som gjør at vi kan både sikre fredning av ulv og minimere problemene for landsbygda og beitedyrene. Dette kan gjøres for eksempel ved hjelp av ny teknologi, utvikle rovdyrforvaltningen og se på andre driftsformer. Dette er noe Bernkonvensjonen forutsetter at partene prøver ut. Lisensfelling er ingen permanent løsning. Ulvene vil komme tilbake og skade beitedyr, og å utrydde ulven vil være i strid med Bernkonvensjonen. Problemene vil være avhengig av felling for å bli løst. I tillegg til at lisensfelling ikke fungerer som konfliktdempende, men heller øker konfliktnivået.

Ut fra et dyrevernperspektiv vil lisensfellingen som praktiseres i Norge i dag true bestandens overlevelse, da ulven forvaltes på grensen til utryddelse. Bruken av bestandsmål er ikke et problem som sådan, men det er Norges praktisering av bestandsmålet som er problemet. Her er det nødvendig med endringer både i politikken og i de norske reglene. Nedenfor (pkt. 9.0) vil jeg komme med konkrete forslag til endringer i de norske reglene, som etter mitt skjønn bør gjøres for at lisensfellingen ikke skal stride imot Bernkonvensjonen. Vi burde også ha et sterkere politisk samarbeid med svenskene og en felles forvaltning. Noe vi er folkerettslig forpliktet til. Det vil være i strid med Bernkonvensjonen om Norge overlater all forvaltning av ulv til Sverige.

### **9.0 Forslag til endring i de norske reglene**

Jeg vil avgrense meg til å komme med forslag som er aktuelle slik situasjonen er nå, hvor vi ikke har noen politisk avtale eller felles forvaltning med Sverige. Noen av disse forslagene vil imidlertid være aktuelle også hvis en avtale blir inngått. Jeg har følgende forslag til endringer i de norske reglene, slik at hensynet til dyrevern blir bedre ivaretatt:

## **9.1 Forslag til forskriftsendringer i rovviltforskriften**

Det første forslaget er at definisjonen av bestandsmålet blir fastslått i forskriften som et minimumsnivå i §2 om definisjoner. Dette er noe som bør fastslås, da det er uenigheter om det skal være maksimalt eller minimumsnivå. Bestandsmålets definisjon bør være så klar at man unngår konflikter om hvordan målet er å forstå. I denne sammenhengen er neste forslag at bestandsmålet må bli høyere enn det som er nedfelt i §3. Slik at trusselfaktorer som sykdom, ulovlig felling, innavl etc. er inkludert. Det bør komme inn en ny bestemmelse i forskriften om myndigheten til fastsettelsen av minimumsnivået til bestandsmålet. Myndigheten bør ligge hos fagkyndige (eks. Miljødirektoratet), slik som det er i Sverige hvor det er Naturvårdsverket som fastsetter minimumsnivået. Nå er det Stortinget som bestemmer bestandsmålet, og vurderingene blir kun tatt fra et politisk perspektiv. Ulvesonen som står i §2 bokstav d) bør utvides til å gjelde et større område. Dagens ulvesone er altfor liten, og ved å utvide sonen kan dette dempe konfliktnivået noe ved å fordele byrdene.

Bestemmelsen om at svenske myndigheter skal høres først, hvis rovviltnemnda skal gi tillatelse av lisensfelling av ulv i grenserevir etter rovviltforskriften §13 (3), bør innskjerpes. Det bør legges til i bestemmelsen at når Sverige har protestert om felling av ulv i grenserevir, kan ikke Rovviltnemnda gi tillatelse til felling med mindre det er nødverge etc.

## **9.2 Forslag til lovendring i naturmangfoldloven**

Så lenge vi ikke har en avtale med Sverige bør det generelle vilkåret i naturmangfoldloven §18 (2) om at uttaket «ikke truer bestandens overlevelse», vurderes ut fra bestanden som befinner seg i Norge, altså et nasjonalt ansvar. Et forslag kan være at det gjøres endring i bestemmelsen som fastsetter at man må gjøre vurderinger ut fra rødlista til Artsdatabanken, når vilkåret om bestandens overlevelse skal vurderes. Rødlisten er et godt verktøy for tilstanden til truede arter i Norge, og er basert på faglige nøytrale vurderinger, og ikke politiske. Er ulven på et livskraftig nivå kan det utføres lisensfelling. Det vil videre være nødvendig å vite hvor mange ulv Norge må ha for å ha en levedyktig stamme. Et annet forslag vil da være at det kommer en ny bestemmelse i naturmangfoldloven som fastsetter kravene om vitenskapelige vurderinger. Bestemmelsen vil gå ut på at fagkyndige må lage en rapport etter grundig vitenskapelige vurderinger, for eksempel hvert femte år,

som viser hvor mange ulv Norge må ha for å kunne ha en levedyktig stamme. Denne rapporten skal da tas i betraktning i vurderingen om uttaket vil «true bestandens overlevelse», og fastsettelsen av Norges bestandsmål.

## 10.0 Konklusjon

Jeg har i denne bacheloroppgaven fått klargjort hva som ligger i ordlyden i de aktuelle bestemmelsene i naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen, som vi er forpliktet til å følge i Norge. Ettersom bestemmelsene i seg selv er ganske vage var det nødvendig å gjøre en omfattende juridisk gjennomgang av blant annet forarbeidene, etterarbeid, juridisk teori, resolusjoner og rapporter.

For å svare på den første problemsstillingen er det *to generelle* og *et av de spesielle* vilkårene som må være oppfylt for å kunne gjøre uttak etter Bernkonvensjonen og Naturmangfoldloven. Det ene generelle vilkåret er at uttaket «ikke truer bestandens overlevelse». Bestanden skal vurderes ut fra den samlede utbredelsen, altså både Norge og Sverige. Videre skal «bestandens overlevelse» vurderes ut fra bestandsmålet og trusselfaktorer bestanden er utsatt for. Etter ordlyden skal enhver fare for overlevelsen medføre at fellingen ikke kan aksepteres etter Bernkonvensjonen. Det andre generelle vilkåret var at det ikke finnes «annen tilfredsstillende løsning». Vilkåret krevde ikke at andre løsninger måtte være forsøkt først og ga rom for skjønn etter norsk rett. Uttalelsen til Komiteen for Bernkonvensjonen tilsa at det var en forutsetning at problemet ble løst i lengden, og at partene aktivt vurderte nye forebyggende tiltak. I tillegg til at den skjønnsmessige makten til partene var begrenset.

Det var to spesielle vilkår i Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven som var aktuelle for lisensfelling som jeg trakk frem i oppgaven. Det første vilkåret var at det kunne gjøres uttak for å avverge skade på avling, husdyr etc. eller annen eiendom. Her fant jeg ut at det var tale om private interesser, og at jaktinteresser var en interesse som falt utenom vilkåret om «annen eiendom». Bestemmelsen tilsa at unntaket var vern mot fremtidig skade, men normalsituasjonen burde være at skade var oppstått før fellingen kunne iverksettes. Det andre spesielle vilkåret var at man kunne ha hjemmel for å gjøre uttak for å ivareta allmenne helse-og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Jeg fant ut blant annet at frykt ikke faller under vilkåret etter norsk rett, og at de offentlige interessene måtte være overordnede og tydelig bevises etter Bernkonvensjonen.

For å kunne svare på den andre problemsstillingen måtte jeg gjøre en komparativ vurdering mellom svensk og norsk rett. Da fant jeg ut at ulven har et sterkere vern rettslig sett i Sverige enn i Norge, og Sverige tar et større ansvar for å beskytte ulven. Norge har en friere rolle til å styre ulvepolitikken, mens EU styrer i stor grad ulvepolitikken i Sverige. EU-kommisjonen kontrollerer blant annet at Sverige etterlever sine forpliktelser gjennom krav om rapportering. I Norge er det hovedsakelig Miljødirektoratet som bestemmer om det skal utføres uttak eller ikke. De må gjøre avveininger mellom politikk og faglige vurderinger. Utfordringen er å balansere vern av ulv mot viktige samfunnsinteresser (særlig utmarksbeiteøkonomien). For Sverige vil et overnasjonalt organ som EU med større distanse fra landet, gjøre lettere rent faglige vurderinger.

Etter å ha gjort en grundig analyse kan det konkluderes med at det må skje en endring i Norges rovdyrforvaltning både når det gjelder lovverket og politikken. Dagens ulveforvaltning fungerer åpenbart ikke. Ut fra analysen fant jeg ut at praktiseringen av lisensfelling som foregår i Norge vil true ulvens overlevelse. Bestandsmålet er altfor lavt og det skal ikke mange trusselfaktorer til før de er utryddet. Ulveforvaltningen blir konstant forvaltet på grensen til utryddelse. Vurderingene som gjøres i forhold til lisensfelling må basere seg mer på det faglige, og ikke bare politiske. At Høyesterett besluttet å behandle saken om lisensfelling i perioden jeg skrev bacheloroppgaven viser bare hvor aktuelt temaet er, og hvor nødvendig det er å få avklart mange spørsmål rundt rovdyrforvaltningen.

## 11.0 Litteraturliste

### Bøker og artikler

Backer, Inge Lorange (2010) *Naturmangfoldloven Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget

Boe, Erik (2010). *Grunnleggende juridisk metode– en introduksjon til rett og rettsstenkning*. 2 utg. Oslo: Universitetslaget

Boe, Erik (1996) *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære*. 2 utg. Oslo: Tano Aschehoug

Befring, Åse Marit (2019) *Norsk ulvejakt skaper problemer for svenskene*. NrK, 31 desember 2019 <https://www.nrk.no/norge/norsk-ulvejakt-skaper-problemer-for-svenskene-1.14840746> Lest: 01.05.20

Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen (1997) *Rettskildelære*. 4 utg. Oslo: Tano Aschehoug

Fleischer, August Carl (1998). *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen (2018). *EØS-rett*. 3 utg. Oslo: Fagbokforlaget

Hustad, Håkon (2002) *EUs habitatdirektiv og norsk naturforvaltning*. WWF-Norge, mars 2002. <http://assets.wwf.no/downloads/habitatrap.pdf> Lest: 02.05.20

Henriksen S. Og Hilmo O. (red) (2015). *Norsk rødliste for arter 2015*. Artsdatabanken, Norge.

<https://www.artsdatabanken.no/Rodliste> Lest: 27.01.20

Keulartz, Jozef og Gilbert Leistra (2008) *Legitimacy in European Nature Conservation Policy: Case Studies in Multilevel Governance*. Springer Netherlands



Lagrummet (2018) *Lagar och Förfordningar*

<https://lagrummet.se/rattsinformation/lagar-och-forordningar> Lest: 12.04.20

Løberg, Anne Kari (2018) *Etterlyser ulvesamarbeid mellom Norge og Sverige*. NrK, 27.

juni 2018 <https://www.nrk.no/innlandet/etterlyser-ulvesamarbeid-mellom-norge-og-sverige-1.14101956> Lest: 01.05.20

Miljødirektoratet (2020). *Tap til rovdyr holder seg på lavere nivå enn før*.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/januar-2020/tap-til-rovdyr-holder-seg-pa-lavere-niva-enn-for/> Lest: 31.01.20

Miljødirektoratet (2020) *Ulv i Norge*.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/arter-naturtyper/vilt/rovvilt/ulv/> Lest: 03.02.20

Naturvårdsverket (2019) *Ingen licensjakt på varg 2020*

<https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Nyhetsarkiv/Nyheter-och-pressmeddelanden-2019/Ingen-licensjakt-pa-varg-2020/> Lest: 13.04.20

Rovdata (2019) *Bestandsstatus – Ulv*. Lest: 27.01.20

<https://rovdata.no/Ulv/Bestandsstatus.aspx>

Rovdata (2019) *Ulvebestanden i Skandinavia går fortsatt ned*.

<https://rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4761/Ulvebestanden-i-Skandinavia-g-229-r-fortsatt-ned.aspx> Lest: 03.02.20

Ruud, Morten og Geir Ulfstein (2018). *Innføring i folkerett*. 5 utg. Oslo:

Universitetsforlaget

Svensson, Linn, Petter Wabakken, Erling Maartmann, Mikael Åkesson, Øystein Flagstad

og Eva Hedmark (2019) *Inventering av varg vinteren 2018-2019/Bestandsovervåking av*

*ulv vinteren 2018-2019* [https://brage.nina.no/nina-](https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2599641/2019_1.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

[xmlui/bitstream/handle/11250/2599641/2019\\_1.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2599641/2019_1.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

SSB (2019) *Registering av store rovdyr*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/rovdyravg/aar> . Lest: 26.01.20

Smith, Carsten og Lucy Smith (1982) *Norsk rett og Folkeretten*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Turnage, Veronica og Sigrid Sollund (2019) *Svensk-norsk strid om grenseulven*. NRK, 9 september 2019. <https://www.nrk.no/norge/svensk-norsk-strid-om-grenseulven-1.14695074> Lest: 02.05.20

Ulfstein, Geir (2001) *Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk*. Utredning 2001. <http://folk.uio.no/geiru/ArtiklerPdf/UlfsteinBernkonvensjonen2001.pdf> (Lest 26.03.20)

Ulfstein, Geir (2017). *Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk ulveforvaltning*. Regjeringen, 27. februar 2017: Oslo. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8390e25a83fb40e0a51fb7ad376fff7f/bernkonsjonen-kld---ulfstein-.pdf>

Ulfstein, Geir (2001) *Folkeretten og norsk miljøpolitikk: muligheter og begrensninger*. I *Mot en globalisert Norge?* Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red), 41-69. Oslo: Gyldendal akademisk

WWF (2020) *WWFS søksmål mot staten for å redde ulven*. <https://www.wwf.no/dyr-og-natur/truede-arter/ulv-i-norge/rettssak-for-ulven> Lest: 26.03.20

WWF (2020) *WWF anker dommen I rovdyrrettssaken*. <https://www.wwf.no/nyheter/wwf-anker-dommen-i-rovdyrrettssaken-nyhet> Lest: 13.04.20

WWF (2019). *Varg I Sverige*. <https://www.wwf.se/djur/varg/#artdata> Lest. 27.01.20

Østbye, Eivind (2019). *Ulv*. I Store norske leksikon. <https://snl.no/ulv> Lest. 27.01.20.

## **Lover og forskrifter**

Kongeriket Norges Grunnlov (2020) Lov av 17 mai 1814 om Kongeriket Norges Grunnlov

Naturmangfoldloven (2019)	Lov av 19. juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold
Viltloven (2016)	Lov av 26. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt
Rovviltforskriften (2018)	Forskrift av 18 mars 2005 nr.242 om forvaltning av rovvilt
Forvaltningsloven (2019)	Lov av 10. februar 1967 nr. om behandlingsmåten i forvaltningssaker

## **Rettspraksis:**

Oslo Tingrett (2017)	TOSLO – 2017 – 196251-2
Borgarting Lagmannsrett (2020)	LB-2018-128035

## **Forarbeider og etterarbeid**

Innst. O. Nr. 100 (2008-2009)	<i>Innstilling fra energi-og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Oslo: Energi- og miljøkomiteen, 2009.</i>
JDLOV-2016-7859	<i>Lisensfelling av ulv. Lovavdelingens uttalelser. Oslo: Justis-og beredskapsdepartementet, 2016.</i>
Meld. St. 21 (2015-2016)	<i>Ulv i norsk natur – Bestandsmål for ulv og ulvesone. Regjeringen. Oslo: Klima-og Miljødepartementet, 2016.</i>
NOU 2004:28	<i>Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). Oslo: Miljøverndepartementet, 2004.</i>

- Ot.prp.nr.52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* Oslo: Miljøverndepartementet, 2009.
- Ot.prp, nr. 37 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven).* Oslo: Miljøverndepartementet, 2000.
- Prop.63. L (2016-2017) *Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m).* Oslo: Klima-og Miljødepartementet, 2017.

### **Konvensjoner**

- Bernkonvensjonen (1979) *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.* Bern: Europarådet, 1979  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078aff>

### **Dokumenter tilknyttet Bernkonvensjonen**

- The Standing Committee (2011) *Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Article 8 and 9 of the Bern Convention.* Strasbourg: Standing Committee, 2 desember 2011.  
<https://rm.coe.int/16807461dd> Hentet: 03.05.20
- Europarådet (1979) *Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (forklaringsrapporten).* Bern: Europarådet, 1979 <https://rm.coe.int/16800ca431> Hentet: 06.05.20
- The Standing Committee (2010) *Interpretation of article 9 of the Bern Convention (Tolkningsrapporten).* Strasbourg: Standing Committee, Clare Shine, 27. Oktober 2010.  
<https://rm.coe.int/16807462df> Hentet: 08.05.20
- Sekretariatet (2005). *Seminar on Transboundary Management of Large Carnivore Populations.* Slovenia, Osilnica:

Sekretariatet, 15-17 April 2005

<https://rm.coe.int/1680746a2c>

Europarådet (1979)

*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats – Appendix II. Bern:*

*Europarådet, 1979* .<https://rm.coe.int/168078e2ff>

Hentet: 16.04.20

## **Svenske lovgivning (inkl EU)**

Jaktförordning

Jaktförordning (1987:905)

[https://www.lagboken.se/Lagboken/lagar-och-forordningar/lagar-och-forordningar/miljo/Vaxter-och-djur/Viltvard-och-jakt/Gallande/d\\_2093-jaktforordning-1987\\_905?search=rovdjur](https://www.lagboken.se/Lagboken/lagar-och-forordningar/lagar-och-forordningar/miljo/Vaxter-och-djur/Viltvard-och-jakt/Gallande/d_2093-jaktforordning-1987_905?search=rovdjur)

Jaktlag

Jaktlag (1987:259)

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jaktlag-1987259\\_sfs-1987-259](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jaktlag-1987259_sfs-1987-259)

*Förordning om ändring*

Förordning om ändring i förordning (2009:1263) om *förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.*

<https://www.lagboken.se/views/pages/getfile.ashx?portalId=56&docId=1869451&propId=5>

Dir 1992/43/EEG

Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om *bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&from=SV> [EU arts-och habitatdirektiv]

## **Svensk og EU rättspraxis**

Högsta förvaltningsdomstol (2016)

Mål nr. 2406-2408-16 och 2628-2630-16.

*Högsta förvaltningsdomstolens beslut.30 december*

<https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstaforvaltningsdomstolen/avgoranden/2016/mal-nr-2406--2408-16-och-2628--2630-16.pdf>

ECJ (2019) Case C-674/17

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola mot Suomen riistakeskus, Risto Mustonen och Kai Ruhanen.  
ECLI:EU:C:2019:851..<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674&qid=1588857130596&from=EN>

### **Dokumenter tilknyttet rovdjurförvaltningen i Sverige**

Naturvårdsverket (2015)

NV-02945-15. *Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm)*  
<https://www.naturvardsverket.se/upload/nyheter-och-press/nyhetsbrev/viltnytt/2018/Beslut%20slutredovising%20gynnsam%20bevarandestatus%20varg.pdf>

Regeringen (2012)

Regeringens proposition 2012/13:191 *En hållbar rovdjurspolitik*.  
<https://www.regeringen.se/contentassets/af7ef44fdcb8410bbadbbd117e033ced/en-hallbar-rovdjurspolitik-prop.-201213191>

## 12.0 Vedlegg 1 – oversikt over datamaterialet

Type rettskilde	Navn på rettskilde	Kort beskrivelse
<b>Norske rettskilder</b>		
Lovtekst	Grunnloven	§112 – Grunnlovens miljøparagraf. Setter de overordnede rammebetingelsene for forvaltning av rovvilt.
	Naturmangfoldloven	Alminnelig lov som regulerer reglene om lisensfelling, forvaltningsprinsipp, definisjoner av begreper, aktsomhetsplikt, føre-var-prinsippet etc.
	Rovviltforskriften	Vedtatt med hjemmel i viltloven. Definisjoner av sentrale begreper, fellingstid, hvem som har myndighet, bestandsmålet etc.
	Viltloven	Naturmangfoldloven viderefører bestemmelser fra viltloven, som har betydning for forståelsen av nml.§18.
Forarbeider	Ot. Prp. Nr. 52 (2008-2009)	Forarbeider til naturmangfoldloven. Lovens formål, artsforvaltning, merknader til de enkelte bestemmelser.
	NOU 2004:28	Utredning – naturmangfoldloven. Gjennomgåelse og analyse av naturmangfoldets tilstand i Norge, trusselbilder, tilgjengelige virkemidler for å ivareta det etc. Sakkyndige uttalelser og utredninger. Vekt på internasjonale forpliktelser.
	Innst. O.nr. 100 (2008-2009)	Forarbeider til naturmangfoldloven, men begrenset og tillegges liten vekt. Aktsomhetsplikten
	Ot.prp, nr. 37 (1999-2000).	Forarbeider til viltloven. Betydningen av den offentlige interessen, «vesentlig skade», «forhindre skade» etc.

Etterarbeid	Prop. 63 L (2016-2017)	Ny bred gjennomgang av gjeldende rett med innspill fra eksterne juridiske miljøer. Blant annet vilkåret «allmenne helse-og sikkerhetshensyn» og «andre offentlige interesser»
	Meld. St. 21 2015-2016	Stortingsmelding. Omfattende beskrivelse av gjeldende politikk, dagens situasjon og forvaltning, mål og virkemidler i forvaltningen, og gjeldende rettslig regulering med merknader.
	Lovavdelingens uttalelser	Vurdering av vilkårene for lisensfelling etter naturmangfoldloven §18 og Bernkonvensjonen. Skal tillegges lite vekt ettersom den er begrenset.
Rettspraksis	LB-2018-128035	Borgarting Lagmannsrett. Dom om norsk rovdyrforvaltning. Vurderer om vilkårene for uttak er oppfylt. 2 av de 3 vedtakene om lisensfelling var ikke oppfylt ifølge domstolen.
	TOSLO – 2017- 196251-2	Oslo Tingrett. Gjelder samme sak som ovenfor, noe mer begrenset dom. Kom fram til at klima- og miljødepartementet ble frifunnet etter en juridisk vurdering av vilkårene.
Juridisk teori	Inge Lorange Backer kommentarutgave av naturmangfoldloven	Har til formål å gi veiledning om hvordan naturmangfoldloven er å forstå og kan brukes
	Ulfstein (2001) og (2017)	Utredningene er avgitt på oppdrag fra Regjeringen, og omfatter rettslige vurderinger av Bernkonvensjonen. Særlig konsentrert om unntakene i art. 9. og forbudet i art. 6
<b>Internasjonale rettskilder</b>		
Konvensjon	Bernkonvensjonen	Konvensjon Norge har ratifisert. Regulerer regler om lisensfelling, overordnede målsettinger og forpliktelser.



The Standing Committee vedtak	Revised Resolution No. 2 (Resolusjonen)	Tolkning av unntakene i art. 9. Ikke rettslig bindende, men nyttig veiledning.
	Interpretation of article 9 (tolkningsrapporten)	Juridisk uttalelse av komiteen om art. 9. Avklaring om passende bruk av unntaksprosedyren i samsvar med konvensjonens mål og forpliktelser.
	Explanatory Report (forklaringsrapporten)	Utarbeidet på bakgrunn av komiteens diskusjoner. Utgjør ikke et instrument som gir autoritativ tolkning av konvensjonens tekst, men letter forståelsen av konvensjonens bestemmelser.
Sekretariatet	<i>Seminar on Transboundary Management of Large Carnivore Populations</i>	Uttalelser om ulveforvaltningen mellom Norge og Sverige.
<b>Svensk rettskilder/EU</b>		
Lovtekst	Jaktförordning (1987:905)	Forutsetningene for å utføre lisensjakt
	Jaktlag (1987:259)	Lisensjakt skjer med hjemmel i jaktlagen. Fastsetter det generelle forbudet mot jakt av ulv.
	<i>Förordning om ändring i förordning (2009:1263)</i>	Myndigheten til Naturvårdsverket til å bl.a fastsette minimumsnivåer av bestand
	Habitatsdirektivet	Definisjon av «gunstig bevaringsstatus», unntaksbestemmelser som fraviker bestemmelsene om vern og fredning, fastsetter krav om rapportering
Rettspraksis	ECJ: Case C-674/17	EU-domstolen kom med en kjennelse om finsk lisensjakt, har betydning for Sverige.
	<i>Högsta förvaltningsdomstolens beslut. 30 december. Mål nr. 2406-2408-16 och 2628-2630-16</i>	Svensk høyesterettsdom. De la til grunn ulvebestanden som hadde tilhold til Sverige i vurderingen, og Norge var ikke med.

Dokumenter	<i>Delredovising av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg. NV-02945-15</i>	Rapport fra Naturvårdsverket om referanseverdien (gunstig bevaringsstatus) som er minimumsnivået av ulvebestanden.
	Regeringens proposition 2012/13:191 <i>En hållbar rovdjurspolitikk</i>	Overordnede og langsiktige målet med rovdyrpolitikken i Sverige for at de skal oppnå og opprettholde gunstig bevaringsstatus etter habitatsdirektivet, viktig for forståelsen av svensk ulveforvaltning.