



**FESTSKRIFT
TILL
JAN DARPÖ**



*Festskrift till
Jan Darpö*

Redaktörer

Maria Forsberg
Annika Nilsson
Charlotta Zetterberg

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2022

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-7737-146-5

Produktion: eddy.se ab, Visby 2022

Omslag: John Persson

Foto: Max Marcus

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Telefon: 018-65 03 30

Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Printed by Dimograf, Poland 2022

Innehåll

Förord	7
Helle Tegner Anker & Birgitte Egelund Olsen <i>Artsbeskyttelse og vindkraft i Danmark</i>	11
Inge Lorange Backer <i>Hvilken vei blåser vinden i Norge?</i>	33
Ellen Margrethe Basse <i>Et dansk svar på Darpös spørsmål: ”Can Nature Get It Right?” – baseret på konkrete specielle eksempler</i>	57
Bertil Bengtsson <i>Miljöansvar i kontraktsförhållanden</i>	73
Sanja Bogojević <i>Tankar kring att medverka i en vänbok, och klimaträttsforskning</i>	87
Johanna Sophie Buerkert, Herman Kasper Gilissen & Marleen van Rijswick <i>Increasing climate resilience in urbanized areas: practical recommendations for improving stakeholder participation from the Netherlands</i>	97
Hans Chr. Bugge <i>Kan miljørettsforskningen bidra til «transformative change»?</i>	125
Jonas Ebbesson <i>Klimatet i miljöbalken – sedan 1999!</i>	147

Innehåll

Ole Kristian Fauchald <i>Ulv! Ulv! Norges forvaltning av den svensk-norske ulvebestanden</i>	165
Jörgen Hettne <i>När blir det grönt ljus i Luxemburg? – Om talerätt och klimatprocess vid EU-domstolen</i>	189
Helene Lindahl & Torunn Hofset <i>Stoppa förlust och hindra försämring – hur Sverige genomfört de mindre kända delarna av Natura 2000-regelverket</i>	205
Aðalheiður Jóhannsdóttir <i>Some Critical Views Relating to the Implementation of Article 9(2) of the Aarhus Convention in Iceland and the Situation of ENGOS</i>	215
Henrik Josefsson <i>Adaptiv förvaltning, ramvattendirektivet och det svenska förvaltningssystemet – går det ihop?</i>	237
Kari Kuusiniemi <i>Vargjakt i stamvårdande syfte</i>	259
Lena Marcusson <i>Miljömyndigheter, råd och expertorgan</i>	275
Christina Olsen Lundh <i>Vegansk äggröra</i>	287
Åsa Romson <i>Den odefinierade uppgiften – miljörättens roll i arbetet med nationella miljökvalitetsmål</i>	307
Nicolas de Sadeleer <i>The canalization of strict liability and the polluter-pays principle</i>	321
Jonas Sandström <i>Artobservationer en viktig komponent vid bedömning och beslut om naturvärden</i>	333
Författarpresentationer	339

Ulv! Ulv! Norges forvaltning av den *svensk*-norske ulvebestanden

1. Innledning

Ulveforvaltning har vært blant de mest kontroversielle miljøtemaer i Norge i nyere tid.¹ Et hovedmål har vært å redusere konfliktnivået mellom de som ønsker ulven velkommen tilbake til norske økosystemer og de som opplever ulven som en trussel mot jobb og livskvalitet. Tilsvarende konflikter ser vi mange steder i Europa der ulven er i ferd med å få fotfeste igjen.

Det har vist seg å være svært vanskelig å finne noen balansert tilnærming til forvaltningen av ulv, og den foreløpige konklusjonen er at Norge ikke har lykket med å oppnå noen bred konsensus om ulveforvaltningen.² Dette har gjort at tillatelser til felling av ulv har vært svært omstridte de senere årene. Det er blant de få miljøsakene som har vært så kontroversielle at de har blitt bragt inn for norske domstoler. Våren 2021 fikk norsk Høyesterett for første gang anledning en slik sak på sitt bord. Blant temaene Høyesterett ble bedt

* Jeg vil rette en takk til Olve Krange og Katrin Vels for kommentarer til et utkast til kapitlet.

¹ Se Olve Krange og Ketil Skogen, Nordmenns holdninger til ulv – 2018, Nina Rapport 1570; Ole G. Hertenberg, 6 av 10 er negative til ulv, *Sau og Geit* Nr. 3/2018, s. 32–35; og *The Guardian*, The wolf dividing Norway, December 2020, <https://youtu.be/EesdPOSXFTE>.

² Se eksempelvis Trygve Slagsvold Vedum, Byråkratiet og miljøeliten overkjører folket, senterpartiet.no/aktuelt, 27. september 2020 og Miljøpartiet de grønne, Rovdyr, www.mdg.no/rovdyr.

om å ta stilling til er hvilket ansvar Norge har for en bærekraftig forvaltning av ulvestammen som holder til i grenseområdene mellom Sverige og Norge.

I en serie artikler og bokkapitler har Jan Darpö diskutert tilsvarende problemstillinger fra et svensk perspektiv. Han har drøftet ulveforvaltning under engasjerende titler: «The Commission: A Sheep in Wolf's Clothing?», «Thrown to the Wolves», «Under Fire from all Directions», «Brussels Advocates Swedish Grey Wolves», «The Wild Has No Words», «Klaga inte på vargen» og «Vargen och domstolscircusen». I én serie av publikasjoner er fokuset på EU-kommisjonens initiering av to traktatbruddssaker mot Sverige, en om tillatelser til ulvejakt og en om adgang til rettsmidler ved vedtak om ulvejakt.³ I den andre serien av publikasjoner er hovedtemaet hvordan svenske domstoler og myndigheter forholder seg til EU-retten og Århuskonvensjonen.⁴

I dette bidraget er temaet hvordan norske myndigheter har utviklet og praktisert norsk regelverk om forvaltning av ulv i lys av at den sør-skandinaviske ulvepopulasjonen befinner seg i både Sverige og Norge. I tråd med Jan Darpös rettskritiske tilnærming, skal også dette bidraget ha en rettskritisk vinkling: Har norske myndigheter oppfylt sine rettslige og politiske forpliktelser til å legge til rette for samarbeid med svenske myndigheter i forvaltningen av den felles ulvepopulasjonen? I punkt 2 skal jeg diskutere utviklingen av regelverk og praksis over tid. Deretter skal jeg se nærmere på samarbeidet mellom norske og svenske myndigheter i punkt 3. Avslutningsvis skal jeg se nærmere på hvordan norsk Høyesterett vurderte de rettslige aspektene av dette samarbeidet i punkt 4.

³ Jan Darpö, Brussels Advocates Swedish Grey Wolves. On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy, in Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, September 2011:8; Jan Darpö, Under Fire from All Directions. Swedish Wolf Management Hunting Scrutinized by Brussels...and at Home, i Charles-Huber Born et al. (red.), *The Habitats Directive in its EU environmental law context* (Routledge, 2015) 348–372; og Jan Darpö, The Commission: A Sheep in Wolf's Clothing? On Infringement Proceedings as a Legal Device for the Enforcement of EU Law on the Environment, Using Swedish Wolf Management as an Example, i *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 13 (2016) s. 270–293.

⁴ Yaffa Epstein og Jan Darpö, The Wild Has No Words: Environmental NGOs Empowered to Speak for Protected Species as Swedish Courts Apply EU and International Environmental Law, i *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 10 nr. 3 (2013) s. 250–261; Jan Darpö, Vargen och domstolscircusen 1–3. Om den svenska rovdjurspolitikken och mötet med EU-rätten, artikkelserie publisert i nettidningen InfoTorg/Rättsbanken 1., 22. og 30. desember 2014, http://jandarpö.se/wp-content/uploads/2017/07/2014-Canis-lupus_Final.pdf; Jan Darpö og Yaffa Epstein, Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice, i *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2015:1, s. 7–20; og Jan Darpö, Klaga inte på vargen! Om överklagandeförbudet i jaktförordningen och EU-rätten – Rättsfallskommentar till HFD 2015 ref. 79, i *Europarättslig tidskrift*, nr. 1 2017, s. 111–124.

2. Norsk ulveforvaltning

Utgangspunktet for forvaltningen av ulv er at den anses som en truet art og derfor har spesielt sterk beskyttelse i henhold til Bern-konvensjonens artikler 4 og 6.⁵ I dag tar norsk forvaltning av ulv utgangspunkt i naturmangfoldsloven (2009 nr. 100, heretter nml) §§ 5 om bestandsmål for arter, 15 om prinsipper for artsforvaltning og 18 om «uttak» av vilt.⁶ Den sistnevnte bestemmelsen gjennomfører unntaksbestemmelsen i Bern-konvensjonen artikkel 9 i norsk rett.⁷ Den er også hjemmel for rovviltforskriften, som inneholder konkrete regler om forvaltning av ulv, bjørn, gaupe, jerv og kongeørn.⁸ Forskriften presiserer vilkårene og prosedyrene for felling av ulv, og oppretter en «ulvesone» som et sentralt virkemiddel for ulveforvaltningen. Tanken var å la ulv etablere seg innenfor sonen, og å begrense bestanden av ulv utenfor sonen.

Innholdet i rovviltforskriften og forholdet mellom nml § 18 og rovviltforskriften har generert betydelig engasjement i Stortinget. Dette reiser interessante spørsmål om forholdet mellom den lovgivende og den utøvende myndighet og hvilken rolle Stortinget skal og bør ha i spørsmål om gjennomføring og tolkning av de lover som Stortinget selv har vedtatt. Stortingets engasjement kan deles inn i to faser: Forut for og etter vedtakelsen av nml i 2009.

2.1 Forvaltningen av ulv før naturmangfoldloven

Det antas at Norge hadde en stor og livskraftig bestand av ulv på 1850-tallet, og at norsk natur hadde velegnede biotoper for ulv.⁹ På 1900-tallet var ulv nærmest fraværende fra norsk natur over flere tiår. Ulven ble fredet i Sverige i 1966 og i Norge i 1971. På dette tidspunkt var det trolig færre enn ti ulv i Skandinavia og det hadde ikke vært dokumentert ynglinger siden 1964. Etter at ulv skadet sau i Norge i 1982 ble det åpnet for skadefelling

⁵ Ulv (*canis lupus*) er listet i Appendix II til konvensjonen. Norge har ikke registrert noen reservasjon til listingen av ulv. Fjorten av de 51 landene som er parter til konvensjonen har slike reservasjoner.

⁶ Lov om forvaltning av naturens mangfold, 2009 nr. 100, heretter nml.

⁷ I motsetning til Sverige, er Norge, som kun er bundet av de rettsakter som er en del av EØS-avtalen, ikke forpliktet av habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEC av 21. mai 1992).

⁸ Forskrift om forvaltning av rovvilt, FOR-2005-03-18-242. Forskriften ble opprinnelig vedtatt med hjemmel i viltloven (1981 nr. 38). Her brukes følgelig begrepet «rovvilt» og ikke begrepet «rovdyr», ettersom sistnevnte kan tolkes til å utelate rovfugl (i dette tilfellet kongeørn).

⁹ St.meld. nr. 35 (1996–97) Om rovviltforvaltning, s. 17.

av ulv.¹⁰ Vendepunktet for den sør-skandinaviske ulvepopulasjonen kom i 1983 da det ble registrert en yngling i det såkalte Nyskoga-reviret i Sverige. Her kom det nye valpekull hvert år i det etterfølgende tiåret. Deretter var det en økende trend i den sør-skandinaviske ulvebestanden, men med stor variasjon ettersom antallet ynglinger i små populasjoner påvirkes vesentlig av tilfeldigheter.¹¹

Den første stortingsmeldingen om forvaltning av rovdyr i Norge ble lagt fram i 1992. Her ble det foreslått at forvaltningen skulle baseres på «kjerneområder» der man ville «sikre artenes muligheter for reproduksjon (yngling) og overlevelse». For ulv skulle kjerneområdet ligge «øst i Hemarn i grenseområdet mot Sverige».¹² På Stortinget var det oppslutning om at ulv skulle kunne forekomme utenfor kjerneområdet og at forvaltningen der skulle ses i sammenheng med den totale bestandssituasjonen for arten. Det skulle være lettere å få fellingstillatelser utenfor kjerneområdene. På dette tidspunktet ble det ikke ansett forsvarlig å konkretisere hva som kunne anses som levedyktige bestander for noen av rovdirene, og det ble uttalt at «ved vurdering av hva som må til for en levedyktig bestand må bestanden på norsk side av riksgrensen ses i sammenheng med bestandene i tilstøtende områder i nabolandene».¹³ Imidlertid viste det seg at bestandssituasjonen for ulv i Norge var så usikker – én familiegruppe som hadde delvis tilhold i Norge – at det ikke lot seg gjøre å etablere noe kjerneområde.¹⁴

Allerede i 1997 la regjeringen fram en ny stortingsmelding om rovdyr. Basert på en systematisk og koordinert bestandsovervåkning av ulv, fant man at antallet ulv hadde økt i Sverige men ikke i Norge siden 1992.¹⁵ I denne meldingen gikk regjeringen inn for et mål om å etablere ynglinger i Norge og viste til et felles «arbeidsmål» med svenske myndigheter om etablering av «minst 8–10 familiegrupper i Sør-Skandinavia i første omgang». Inntil målet var nådd skulle ulven ha et «svært strengt vern», noe som innebar at det var «lite aktuelt å gi skadefellingsløyve utan i heilt spesielle situasjonar». Når målet om 8–10 familiegrupper ble nådd skulle ulven forvaltes mer på linje med bjørn og jerv, noe som ville innebære «bruk av skadefel-

¹⁰ St.meld. nr. 27 (1991–92) Om forvaltningen av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen) s. 5.

¹¹ Håkan Sand m.fl., Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet SKANDULV 1998–2014, Rapport til Direktoratet for naturforvaltning, 15. september 2014, s. 4 og Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur, s. 23.

¹² Ibid. s. 7.

¹³ Innst. S. nr. 182 (1991–1992) s. 3 og 4.

¹⁴ St.meld. nr. 35 (1996–97) s. 22.

¹⁵ Ibid. s. 8, 39 og 47–48.

lingsløyve og eventuelt også lisensjakt i nærare bestemte område». ¹⁶ Denne gangen var regjeringen litt mer forbeholden om etablering av kjerneområde for ulv – det vil være aktuelt å etablere ett eller flere «på sikt» og de ville først kunne lokaliseres når man har fått etablert reproduserende familiegrupper «på norsk side av grensen». ¹⁷ Stortingets behandling av meldingen viste at partiene nå var sterkere splittet i synet på rovviltforvaltningen. Et mindretallsforslag om å avvikle ordningen med kjerneområder fikk ikke tilslutning, og flertallet ga sin tilslutning til regjeringens forslag. ¹⁸

Etter dette fant det sted en økning i bestandene av rovdyr, og dermed også en ytterligere økning i konfliktnivået. Særlig ble det uttrykt bekymring over at det hadde vært stor økning av ulv og jerv. ¹⁹ Det felles bestandsmålet på 8–10 familiegrupper ble nådd i 2000. ²⁰ Regjeringen fulgte blant annet opp ved å etablere et foreløpig «forvaltningsområde» for ulv i mai 2000, og å sende et forslag til endelig forvaltningsområde på høring. ²¹ Rett etter dette anmodet Stortinget først regjeringen om å «iverksette tiltak som ivaretar effektivt uttak av rovdyr utenfor kjerneområdene og skadedyr der fellings-tillatelse er gitt», og om å legge frem en ny stortingsmelding om rovviltforvaltning innen utgangen av 2003. ²² Regjeringen vedtok deretter et endelig forvaltningsområde for ulv våren 2001. Dette ble negativt avgrenset i den forstand at det definerte hvor ulv ikke skulle få etablere familiegrupper, og omfattet det meste av sør-øst Norge. ²³

Konflikten om ulveforvaltning sto sentralt da en ny mindretallsregjering forberedte stortingsmeldingen som ble lagt fram i desember 2003. På dette tidspunktet var det felt 16 ulv gjennom skadefelling i Norge. Meldingen ble svært grundig behandlet i Stortinget, noe som førte fram til et «rovviltforlik» mellom regjeringspartiene og to opposisjonspartier. På grunnlag av dette forliket fattet Stortinget vedtak som endret regjeringens forslag på vesentlige punkter. Stortingsvedtakene angikk etableringen av regionale rovvilt-nemnder og deres geografiske ansvarsområder, etablering av rovviltrelaterte tiltak, endringer av erstatningsordningen for rovviltskader, og bestandsmål for rovvilt. Av særlig interesse er det at størrelsen på ulvesonen som foreslått

¹⁶ Ibid. s. 9–10 og 12.

¹⁷ Ibid. s. 22.

¹⁸ Innst. S. nr. 301 (1996–97) s. 19.

¹⁹ Innst. S. nr. 113 (2000–2001) s. 2.

²⁰ St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur, s. 31.

²¹ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 37–43.

²² Innst. S. nr. 113 (2000–2001) og stortingsvedtak nr. 199, 30. januar 2001. Innst. S. nr. 110 (2000–2001) og stortingsvedtak nr. 206, 30. januar 2001.

²³ St.meld. Nr. 24 (2000–2001) s. 40–41. Hele Østfold, Oslo og Vestfold, store deler av Akershus, Hedmark, Buskerud, Telemark og Aust-Agder samt én kommune i Oppland.

av regjeringen ble betydelig redusert av Stortinget,²⁴ samt at regjeringens forslag om å overlate fastsettelse av bestandsmål for ulv til Direktoratet for naturforvaltning ble fraveket ved at Stortinget vedtok at bestandsmålet for ulv skulle settes til «3 årlige ynglinger innenfor den nye ulvesonen».²⁵ Videre heter det i vedtakene:

Det forutsettes at når det gjelder fordeling av rovdyrene innenfor de enkelte regioner, må Regjeringen ta hensyn til at det samlede trykket av rovdyr ikke skal øke i de regioner det er mye fra før, snarere bør antallet dyr gå ned. Dette også sett i lys av at antallet bjørn og jerv nå går ned i forhold til Regjeringens forslag. Endelig fordeling skal skje i samråd med de regionale viltnemndene, og rovdyrene må forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte.

I stortingsmeldingen ble de foreslåtte bestandsmålene omtalt som en «minimumsmålsetting for hvor mange årlige ynglinger det skal være».²⁶ Etter som dette temaet ikke kommenteres i vedtaket om bestandsmål, må denne karakteriseringen av bestandsmålet, som ble gjentatt mange ganger i stortingskomiteens innstilling, anses for å ha fått Stortingets tilslutning.²⁷ Angående ulv ble det opplyst at Sverige i 2001 hadde vedtatt et mål om minimum 20 årlige ynglinger og 200 individer.²⁸

Stortingsmeldingene, Stortingets vedtak og utformingen av rovviltforskriften er en sentral del av forhistorien til, og dermed også relevante tolkningsmomenter for, de viktigste bestemmelsene om ulveforvaltning i nml, særlig §§ 5 og 18. Dette har støtte i forarbeidene, der departementet uttalte:

En del høringsinstanser mener at bevaringsmålet for arter slik utvalget har foreslått det [i § 5], ikke er forenlig med dagens rovviltpolitikk. Departementet kan ikke se at det skulle være tilfelle. Utvalget foreslår at artene skal forvaltes slik at de «forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde». Dette er i tråd med formuleringene i både Bernkonvensjonen og biomangfold-

²⁴ Se St.meld. nr. 15 (2003–2004) s. 105: «[F]ast etablering av familiegrupper og revirmarkerende par bare skal aksepteres i region 3 øst for Glomma. Innenfor dette området skal det ikke aksepteres familiegrupper og revirmarkerende par i det samiske tamreinområdet. Etablering av familiegrupper og revirmarkerende par bør som hovedregel heller ikke skje i kommunene Alvdal, Tynset, Tolga og Os av hensyn til sau på utmarksbeite, og det må videre tas hensyn til områder der det er etablert gode fellestiltak for å forebygge mot skader som for eksempel fellesbeiteområdet i Spekedalen i Hedmark.» Se også s. 92–94 og 103. Sammenlign stortingsvedtak nr. 337, 13. mai 2004.

²⁵ Stortingsvedtak 340, 13. mai 2004. Sammenlign St.meld. nr. 15 (2003–2004) s. 108–109: «Det skal etableres og opprettholdes noen ynglinger av ulv i regionen. ... Forvaltningen av ulv er lagt til Direktoratet for naturforvaltning.»

²⁶ St.meld. nr. 15 (2003–2004) s. 91.

²⁷ Innst. S. nr. 174 (2003–2004) s. 1–4.

²⁸ St.meld. nr. 15 (2003–2004) s. 81.

konvensjonen, som også er lagt til grunn for norsk rovviltforvaltning, jf. St. meld. nr. 15 (2003–2004) kap. 4. Gjennom Stortingets behandling av meldingen og ved forskrift 18. mars 2005 nr. 242 er det satt helt konkrete mål for forvaltningen av rovviltbestandene i Norge. Disse målene er forutsatt å være i samsvar med de nevnte internasjonale forpliktelser. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk.

Uansett målformuleringen er det utformingen av bestemmelsene i lovkap. III som er avgjørende for adgangen til å høste eller ta ut arter. ... Departementet foreslår noen endringer i bestemmelsene i lovkap. III som gjør det helt klart at dagens rovviltpolitikk kan hjemles i den nye loven.²⁹

Hvordan man skulle forvalte populasjoner som er felles med Sverige var opprinnelig ikke noe kontroversielt tema, men ble etter hvert omstridt. På den ene siden hevdes det at Norge har et selvstendig ansvar for å sikre levedyktige populasjoner. På den andre siden hevdes det at Norge kun er forpliktet til å bidra til at populasjonene som helhet er levedyktige, uavhengig av hvor stor del av populasjonene som til enhver tid måtte finnes i Norge. Dette kan illustreres av et forslag som ble fremmet ved Stortingets behandling av nml. Fremskrittspartiet foreslo å ta med en setning i nml § 5 som ville presisert at «[s]om naturlige utbredelsesområder kan det for enkelte arter forstås et større geografisk landområde enn Norge». Et slikt forslag ville sannsynligvis ha trukket rettstilstanden i retning av den sistnevnte posisjonen. Det fikk imidlertid ikke tilslutning fra andre partier.³⁰

Samlet sett viser forhistorien og forarbeidene til nml at det var betydelig uenighet om rovviltforvaltningen ved forberedelsen av loven,³¹ og at kompromisset mellom det store flertall av de politiske partiene under stortingsbehandlingen var å videreføre det eksisterende forvaltningsregimet. Et helt sentralt og uforløst spørsmål er hvilken betydning de nye generelle forvaltningsnormene som ble etablert i nml skulle få for ulveforvaltningen. Et viktig eksempel er betydningen av normene om økosystembasert forvaltning som følger av nml §§ 4 og 10:

§ 4. (forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer)

Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som

²⁹ Ot.prp. Nr. 52 (2008–2009) s. 82. Se også Innst. O. nr. 100 (2008–2009) s. 16.

³⁰ Innst. O. nr. 100 (2008–2009) s. 16.

³¹ Det tok hele fem år fra utvalget som forberedte loven la fram sin utredning i 2004 (NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold) til loven ble vedtatt i 2009. Forfatteren var medlem av lovutvalget.

kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Innebærer disse normene at forvaltningen av ulv må være basert på de funksjonene ulven spiller i de økosystemene de naturlig vil være en del av? Må norske myndigheter sørge for at det finnes et visst minimum av representative økosystemer og naturtyper der ulven uhindret ivaretar slike økosystemfunksjoner? Grunnloven inneholder en norm som er av betydning her; myndighetenes plikt til å sikre at naturens produksjonsevne og mangfold bevares, jf. § 112 første og tredje ledd. Ettersom denne regelen ble vedtatt i 1992 må den anses å være styrende også for vedtakene om rovviltforvaltning forut for nml.³² På denne bakgrunn må §§ 4 og 10 anses som elementer i Stortingets og myndighetenes oppfølging av pliktene i § 112, og at disse normene derfor også må være styrende for tolkningen og praktiseringen av rovviltforskriften.

Fordelingen av rettigheter og plikter i samarbeidet mellom Norge og Sverige om forvaltning av felles populasjoner ble ikke tematisert i nml. Oppfølgingen av dette er følgelig en del av regjeringens ansvar i lys av de generelle normene om bærekraftig bruk i lovens kapittel II og de mer spesifikke reglene om artsforvaltning i kapittel III.

2.2 Utviklingen etter at naturmangfoldloven ble vedtatt

Det ble ikke gjort endringer av betydning i rovviltforskriften i den første tiden etter vedtagelsen av nml. I 2011 ble det imidlertid inngått en avtale mellom alle partigruppene på Stortinget – et bredt «rovviltforlik». Denne avtalen ble grunnlaget for et Sttingsvedtak med detaljerte anmodninger til regjeringen om organisering av bestandsovervåking og -registrering, konfliktdepnende og forebyggende tiltak, samt uttak av rovvilt.³³ På viktige punkter er vedtaket preget av å være et kompromiss, noe som medfører at anmodningene kan tolkes i ulike retninger. Fire vedtak angår ulveforvaltningen:

³² Se St meld. nr. 35 (1996–97) s. 17–18.

³³ Representantforslag 163 S (2010–2011), stortingsvedtak 687, 17. juni 2011.

Ulv! Ulv! Norges forvaltning av den svensk-norske ulvebestanden

4.1 Det skal samarbeides med Sverige om bestandsregistrering og fordeling av grenseulv. Ulverevirer i grenseområdet skal regnes inn i det norske måltallet. Utgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5. Måloppnåelsen (antallet ynglinger) skal ses over flere år i sammenheng. På denne bakgrunn skal det foretas en ny vurdering av bestandsmålet for ulv.

4.2 Vi ønsker en avtale med Sverige, og inntil det er oppnådd, ligger dagens bestandsmål fast. Forhandlingene med Sverige skal starte umiddelbart etter at Sverige er ferdig med sin utredning. Forlikspartnerne er enige om at det skal tas stilling til endelig bestandsmål for ulv når en avtale med Sverige er på plass, senest innen 2013. Stortinget skal holdes orientert om forhandlingene. Det søkes å få dette på plass senest innen 2013.

4.3 Dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt.

4.4 Det settes ned et utvalg som skal evaluere ulvesonen.

I tillegg fastslo Stortinget at bestandsmålet var nådd for ulv, jerv og gaupe (punkt 2.1.3). Stortinget vedtok at for jerv og gaupe, som hadde bestandsmål på henholdsvis 39 og 65 årlige ynglinger, skulle forvaltningen «skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig». Dette betyr at dersom antallet ynglinger ligger over bestandsmålet for disse artene, så vil dette i seg selv innebære et grunnlag for økt kvotejakt. Noe tilsvarende vedtak ble ikke fattet om ulv. Det finnes ikke dokumentasjon av hva som var årsaken til denne unnlåtelsen, men den indikerer at det ikke var enighet om noen tilsvarende norm for ulv. Det er nærliggende å anta at dette henger sammen med at målet om tre årlige ynglinger for ulv var så lavt at en slik anmodning ble ansett som uforsvarlig og/eller som stridende mot de generelle normene i nml kapittel II og III.

Det spesielle ved 2011-vedtaket er at det ikke finnes dokumentasjon av hvilken kunnskap man bygget på og de avveininger som ble gjort. Selve avtalen mellom stortingsgruppene ble ikke lagt fram, vedtaksforslaget ble ikke sendt på høring, og forslaget ble ikke behandlet i noen Storkomité. I tillegg kommer at vedtaket ble fattet to uker før en ekspertkomité la fram en omfattende utredning om rovdyrerstatning.³⁴ Denne fremgangsmåten var ikke i tråd med de normer om utredning, åpenhet og deltakelse i beslutningsprosesser vedtatt av Stortinget og som Stortinget også selv er bundet av, særlig i Grunnloven § 112,³⁵ men også i den nylig vedtatte naturmang-

³⁴ Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltskade på husdyr, datert 1. juli 2011.

³⁵ I 2011 fantes miljøparagrafen i Grunnloven § 110 b. Se O.K. Fauchald, Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, i H.C. Bugge, H. Indreberg, A. Syse og A. Tverberg (red.), *Lov, liv og lære*. Inge Lorange Backer 70 År, Universitetsforlaget, 2016, s. 187–200.

foldloven §§ 7–12. Det er også verdt å merke seg at man unnlot å avvente resultatet av den pågående utredningen.

Som ansvarlig for oppfølgingen av stortingsvedtaket, omtalte Klima- og miljødepartementet (KLD) tiltakene som var gjennomført i de årlige budsjettproposisjonene. Jeg skal komme nærmere tilbake til dette i drøftelsen av samarbeidet med Sverige i punkt 3. Her skal vi først se litt nærmere på myndighetenes oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om ulveforvaltning.

Storingsvedtaket anmodet regjeringen om å sette ned et utvalg for å «evaluere ulvesonen». Utvalget, som hovedsakelig var satt sammen av personer engasjert i det eksisterende forvaltningsregimet og verken hadde representasjon av forskere eller miljøorganisasjoner, avga sin rapport i oktober 2012.³⁶ Denne ble sendt på høring sommeren 2013,³⁷ og deretter liggende hos departementet i ett år før den ble fulgt opp høsten 2014 ved at departementet utarbeidet et «faggrunnlag om bestandsmål for ulv og ulvesone» som ble sendt på høring sammen med utvalgsrapporten og en rapport fra Skandulv; «Den Skandinaviske Vargen en sammanställning av kunskapsläget 1998 – 2014».³⁸

Punkt 4.3 i stortingsvedtaket sier at «dersom avtale med Sverige ikke oppnås, skal partene drøfte bestandsmål for ulv på nytt». Fristen ble satt til utgangen av 2013. Først den 3. mars 2014 melder regjeringen til Stortinget at man ikke ser for seg muligheten for å inngå noen avtale med Sverige innen overskuelig framtid.³⁹

2.3 Stortingsmeldingen om ulv

På grunnlag av disse vedtakene ble det igangsatt arbeid med en egen stortingsmelding om forvaltning av ulv. Dette var i utgangspunktet i strid med anmodningsvedtakets punkt 4.3 som antyder at partigruppene på Stortinget ønsket å beholde initiativet i saken gjennom igjen å samles for å komme til enighet om bestandsmålet. Når partigruppene unnlot å følge opp denne intensjonen, sto imidlertid regjeringen fritt til å overta initiativet. Meldingen

³⁶ Se Rapport til Miljøverndepartementet – «Evaluering av ulvesona», oktober 2012. Utvalget var satt sammen av fire representanter fra de fire fylkesmannsembetene, tre representanter fra rovviltnemndene (inklusive også leder for en nemnd som ikke har erfaring med ulvesonen), en ordfører og en representant for reindriftsnæringen.

³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ending-rovviltforskriften-ulv/id733209/>.

³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Faggrunnlag-for-bestandsmal-for-ulv-og-ulvesonen/id2351064/>.

³⁹ Meld. St. nr. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone, s. 8.

ble lagt fram 18. mars 2016, to år etter at regjeringen informerte Stortinget om at planene om en samarbeidsavtale med Sverige mislyktes.

Stortingsmeldingen var godt forankret gjennom utredninger og høringsrunder. Den var også basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag utarbeidet i samarbeid med svenske forskere. For første gang foretas det en vurdering av ulvens økologiske betydning og funksjon, i tråd med kapittel II i nml.⁴⁰ Meldingen var imidlertid ikke basert på noe samarbeid med Sverige angående fordeling av ansvar for bestanden mellom Norge og Sverige og koordinering av vedtak om jakt. Det uttales generelt at i «praktisk forvaltning vil man ha behov for å ha et tett samarbeid om eventuell lisensfelling i grenserevir, da man i praksis vil jakte på de samme ulvene.»⁴¹ Det legges imidlertid ikke opp til noen rammer for et slikt samarbeid. Meldingen inneholder et kort kapittel om svensk politikk og forvaltning, som i hovedsak gjengir svenske utredninger om hva som skal til for at den svenske bestanden oppnår «gynnsam bevarandestatus». Kapitlet sier ikke noe om fordelingen av bestanden mellom Norge og Sverige eller om samarbeid mellom Norge og Sverige om ulv i grenserevir.⁴²

Stortingsmeldingen konkluderte med forslag om å justere ulvesonen ved å ta ut en del områder der det ble ansett som uaktuelt med etablering av ulverevire, og å legge til et område nord i sonen. Angående bestandsmål konkluderte ikke meldingen entydig. Her ble det i hovedsak overlatt til stortingspolitikere å velge mellom et fast mål eller et intervallmål for ulv og om grenserevirene skulle telles med eller ikke. Dersom det skulle velges et intervallmål, ble det foreslått å legge dette på 5 til 8 familiegrupper og å regne med halyparten av ynglingene i grenserevirene samt ynglinger utenfor ulvesonen. Forslaget om fordelingen av grenserevirene tok dermed ikke høyde for at størstedelen av revirene befant seg på svensk side av grensen og at hele 81 % av valpekullene i grenserevirene i elleveårsperioden fram til og med vinteren 2008–2009 var født på svensk side av grensen.⁴³ Dette forslaget var basert på norske forhandlingsposisjoner, og framsto dermed ikke som noe sannsynlig resultat av forhandlinger med svenske myndigheter om fordelingen av grenserevirene.

Stortingets vedtak fravek regjeringens forslag på to vesentlige punkter. For det første ble forslaget om å ta områder ut av ulvesonen vedtatt, men det ble ikke tatt inn noe nytt område i sonen. For det andre ble det som foreslått

⁴⁰ Ibid. s. 26–27.

⁴¹ Ibid. s. 79.

⁴² Ibid. s. 66–70.

⁴³ Ibid. s. 82.

vedtatt et intervallmål, men dette målet ble redusert fra regjeringens forslag om 5 til 8 ynglinger til 4 til 6. På begge punktene valgte Stortinget å fravike forslagene fra regjeringen som var basert på tilgjengelig fagkunnskap. I tillegg anmodet Stortinget regjeringen om å vurdere kompensasjonsordninger for personer og kommuner innenfor ulvesonen, utvidet jakttid innenfor ulvesonen og utredning av den genetiske opprinnelsen til ulvestammen i Norge.⁴⁴

I forlengelsen av stortingsvedtakene vedtok regjeringen å oppheve rovviltforskriftens bestemmelse om at «[e]n rovviltnemnd kan ikke fatte vedtak om kvote for felling som berører familiegruppe eller revirmarkerende par av ulv der deler av reviret ligger i Sverige.»⁴⁵ Fra vinteren 2016–17 fikk med andre ord rovviltnemndene kompetanse til å fatte vedtak om alle ulver som måtte befinne seg på norsk side av grensen dersom målet om fire ynglinger var oppnådd. Det ble ikke innført noe krav om konsultasjon av svenske myndigheter før vedtak om felling av ulv i grenserevir.

2.4 Noen foreløpige konklusjoner

Med behandlingen av stortingsmeldingen i 2016 var det norske forvaltningsregimet for ulv i det vesentlige ferdigstilt fra politikernes side. Både i 2004 og i 2016 valgte Stortinget å fravike faglige råd som ble ansett nødvendige for å nå mål om forvaltningen av ulv. Det geografiske området for ulvesonen var blitt betydelig redusert og bestandsmålene ble satt lavere enn anbefalt. På den andre siden ga stortingspolitikere gitt signaler om at Norge skulle ta «et selvstendig delansvar for å sikre en levedyktig skandinavisk ulvebestand innenfor Norges grenser»⁴⁶ og det var vedtatt en lov, naturmangfoldloven, med normer om økosystembasert forvaltning som gjelder også for ulv.

Oppmerksomheten har etter dette flyttet seg i retning av praktiseringen av regelverket, særlig i form av årlige vedtak om felling av ulv. Disse har fulgt et mønster der «fellesnemnda» for rovvilt⁴⁷ har åpnet for felling av et høyt antall ulv, vedtakene har blitt påklaget (hovedsakelig av miljøorganisasjoner), klagerne har fått delvis medhold, og noen klagevedtak har blitt bragt inn for domstolene. Før vi ser litt nærmere på domstolenes rolle i punkt 4, skal jeg se nærmere på hvordan Norge og Sverige har samarbeidet om ulveforvaltningen.

⁴⁴ Stortingsvedtak nr. 768–773, 6. juni 2016.

⁴⁵ Forskrift om endring i forskrift om forvaltning av rovvilt, FOR-2016-06-20-725.

⁴⁶ Innst. S nr. 330 (2015–2016) s. 8.

⁴⁷ «Fellesnemnda» består av rovviltnemndene for region 4 og 5, de to nemndene som i praksis har ansvaret for ulveforvaltningen.

3. Samarbeidet mellom Norge og Sverige

3.1 Gjenetablering av en felles ulvebestand

Det var tilsynelatende stor enighet mellom norske og svenske myndigheter om gjenetablering av en levedyktig ulvebestand på 1980 og -90 tallet. I den første stortingsmeldingen fra 1992 fremheves det at «det er opprettet en rekke uformelle kontakter i tilknytning til forvaltning av grensestammene av bjørn og ulv» mellom Norge og Sverige.⁴⁸ Fem år senere legges det enda større vekt på samarbeidet. Det fremheves at det er naturlig å ha et «nært samarbeid» om forvaltning av rovviltartene. Norge og Sverige hadde på dette tidspunktet blitt enige om et felles mål om å få etablert minst 8 til 10 familiegrupper av ulv i Sør-Skandinavia i første omgang. Det uttales også:

Som konkret døme på eit samarbeidsprosjekt med direkte innverknad på forvaltninga kan nemnast arbeidet med å utvikle ein sams norsk-svensk forvaltningsplan for ulv. Det ligg føre eit utkast til plan med framlegg om sams mål og mest moglege samordna bruk av tiltak og verkemiddel, men endeleg ferdigstilling er utsett av omsyn til ei ny vurdering i denne meldinga.⁴⁹

Samarbeidet måtte imidlertid vurderes i lys av det ansvar hvert land har under Bern-konvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold til å ivareta bestander innenfor egne grenser. Stortingsmeldingen fra 1997 inneholder en interessant uttalelse om dette:

For bestandar med utbreiing over landegrensene, slik tilfellet er med dei nordiske rovdyrbestandane, tolkar Regjeringa pliktene i høve til Bern- og Biodiversitetskonvensjonen slik at dei land det gjeld har sitt sjølvstendige ansvar for å halde oppe bestanden, både når det gjeld tal, alder og kjønn. Det blir ikkje sett på som legitimt at ein baserer eksistensen til ein bestand på at grannelandet eller -landa oppfyller sine plikter, utan at ein sjølv følgjer opp innanfor eigne grenser. Dette er elles klårt presisert i brev av 17. juni 1996 frå Bern-konvensjonen sitt sekretariat til norske miljøvernstyresmakter, der det m a heiter at *alle* nordiske land plikter å ta vare på populasjonar av *alle* artar som finst på territoriet til det einskilde land, utan omsyn til positive vernetiltak som blir sette i verk i granneland. Presiseringa skjedde som følgje av førespurnadar frå norske organisasjonar vedrørande rekkevidda av det einskilde land sitt ansvar og plikter i høve til konvensjonen.

Sett frå norsk side er desse prinsippa særleg aktualisert når det gjeld forvaltninga av bjørn og ulv. Når det gjeld dei skandinaviske sams bestandane av bjørn og ulv kan ikkje Noreg i dag seiast å ha innfridd sine plikter i høve til konvensjonane. Hovedtyngda av begge bestandane er i dag å finne på svensk side av grensa

⁴⁸ St.meld. nr. 27 (1991–92) s. 30.

⁴⁹ St.meld. nr. 35 (1996–97) s. 8, 12 og 40.

... Samstundes kan vi gå attende i historia og finne at hovudtyngda av den skandinaviske bjørnebestanden for om lag 150 år sidan var på norsk side, og at Noreg den gongen hadde ein stor og livskraftig bestand av ulv. Norsk natur har såleis bydd på veleigna biotopar for desse artane opp gjennom tidene, noko som tilseier at Noreg sine plikter til å ta vare på desse artane innanfor eigne grenser ikkje står attende for pliktene til våre granneland i så måte.⁵⁰

Uttalelsene fra stortingskomiteen som behandlet meldingen står imidlertid i en viss kontrast til disse synspunktene. Komiteen valgte å fremheve det som ble uttalt fra Stortinget ved ratifikasjonen av Bern-konvensjonen:

Komiteen peker på at det ved undertegnelsen ble tatt forbehold fra norsk side i forbindelse med ratifiseringen med tanke på spesielle norske forhold, og at konvensjonen gir rom for tilpassing til særlige forhold i enkelte land. For Norges del er bruken av utmarksbeite mer vanlig enn i de fleste andre europeiske land. Komiteen vil peke på at dette berører fredning og leveområder for blant annet større rovdyr som ulv, jerv og bjørn. Leveområdene for disse arter strekker seg delvis over grensen til Sverige og Finland. ... Etter komiteens mening nødvendigjør dette et samarbeid mellom disse nordiske land om viltforvaltningen.⁵¹

Høydepunktet i samarbeidet med Sverige om ulveforvaltning ser ut til å ha kommet i 1998, da man ble enige om et prinsippdokument. Det bygget på et utkast til prinsippdokument fra 1993, og var for Norges vedkommende basert på stortingsmeldingen fra 1997 og Stortingets behandling av denne, og for Sveriges vedkommende på forslag til åtgårdsprogram för varg av 18. september 1997. Dokumentet fastsatte som grunnleggende prinsipp at «myndighetene i begge land må fatte sine forvaltningsvedtak i medhold av eget nasjonalt lovverk og de internasjonale avtaler landet er bundet av.» Som supplement til dette ble det påpekt at det var «ønskelig at en på frivillig grunnlag kan ha mest mulig felles målsettinger og retningslinjer for forvaltningen av den felles skandinaviske ulvebestanden.» Forvaltningssamarbeidet burde omfatte:

- løpende drøftinger av strategisaker gjennom etablerte fora ...
- gjensidig høring av nabolandets myndigheter i saker som krever slik behandling (endringer av regelverk mv)
- gjensidig orientering gjennom gjenpart av brev som inneholder forvaltningsvedtak

⁵⁰ Ibid. s. 16.

⁵¹ Innst. S. nr. 301 (1996–97) s. 5 som siterer Innst. S. nr. 92 (1985–86) om tilslutning til Bern-konvensjonen.

Ulv! Ulv! Norges forvaltning av den svensk-norske ulvebestanden

- etablering av omforent kunnskaps- og datagrunnlag for forvaltningen
- samarbeid om eksterne informasjonstiltak.⁵²

Dokumentet oppstiller videre felles retningslinjer for iverksetting av nye forvaltningstiltak. Som utgangspunkt fastsettes det at «all beskatning og bestandsregulering må være motivert av behovet for å redusere alvorlige skader og ulemper, og kan bare gjennomføres under forutsetning av at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning.» Det ble ikke fastsatt mål for antall familiegupper eller ulv, men åpnet for at «nye forvaltningstiltak» kunne iverksettes i takt med forventede «faser i bestandsutviklingen.» Det ble åpnet for geografisk differensiering, men kun i form av skadefelling basert på ulikheter i forventet skadenivå. Det ble også åpnet for konkrete vedtak om jakt for forebygging av skader. Det var enighet om at «innfangning og flytting av ulv» var et «lite egnet og lite aktuelt forvaltningstiltak.»⁵³

Frem til man nådde det felles sør-skandinaviske bestandsmålet på 8 til 10 familiegupper av ulv i 2000 tyder mye på at samarbeidet mellom Norge og Sverige var uproblematisk. Det tok imidlertid ikke så lang tid før samarbeidet slo sprekker, og i 2001 tok Sverige initiativ til å sette norsk ulveforvaltning på dagsorden i Bern-konvensjonens stående komité. Der fremkom følgende syn fra svenske myndigheter på Norges oppfølging av prinsippdokumentet:

Recent Norwegian decisions to (i) accommodate for wolf hunting all over the country, (ii) not to give family groups and established pairs special protection and (iii) design a wolf management zone, covering only about 15% of the Norwegian territory, were according to Swedish opinion, not in line with this agreement. Sweden harboured about 80% of the common wolf population and realised that wolves under certain circumstances might have to be killed. However, during the last 10 years, Sweden had issued licence for only one wolf. In sharp contrast, 10 wolves were legally killed in Norway in the previous winter, and there were plans to kill additional numbers this winter. By doing so, Norway unilaterally monopolised the whole potential margin available for management. The Swedish EPA was prepared to discuss a new agreement with Norwegian authorities, with the objective to achieve a viable wolf population in both countries.⁵⁴

At svenske myndigheter valgte å gå så sterkt ut mot sin norske samarbeidspartner i et så viktig internasjonalt forum sier mye om hvor dårlig samar-

⁵² Forvaltning av den skandinaviske ulvebestanden, signert 7. september 1998, s. 3.

⁵³ Ibid. s. 3–4.

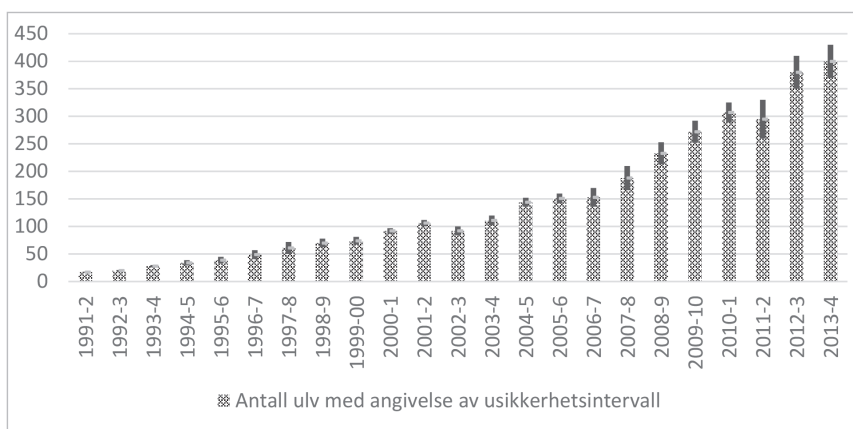
⁵⁴ The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitat, Report of the 21st meeting 26–30 November 2001, dokument T-PVS (2001)89, punkt 5.4. Temaet ble ikke tatt opp igjen til diskusjon ved de etterfølgende møtene i komitéen.

beidsklimaet hadde blitt på kort tid, og om hvor liten tiltro svenske myndigheter hadde til muligheten for å oppnå reelle kompromisser med norske myndigheter i direkte forhandlinger.

3.2 Utviklingen mot en levedyktig bestand

Ambisjonen om samarbeid med Sverige om rovviltforvaltningen var tilsynelatende fremdeles høy i 2004. Overfor Stortinget uttrykte departementet ønske om videreutvikling og styrking av det allerede «gode nordiske samarbeidet» som var bygget opp, og pekte på at dette var i tråd med det som var ønsket på politisk nivå i Sverige. Konkret trekkes de nye rovviltnemndene frem som sentrale for det fremtidige samarbeidet.⁵⁵

Ettersom ulvebestanden økte utover på 2000-tallet, særlig fra vinteren 2003–4 (se figur 1), er det imidlertid mye som tyder på at samarbeidet med Sverige ble stadig vanskeligere. I stortingsmeldingen fra 2004 ser vi et forvarsel om det som er i ferd med å skje. Meldingen gjør det klart at Norge ikke kan ha de samme bestandsmål som Sverige fordi Norge, i motsetning til Sverige, har «en omfattende beiting med frittgående sau i utmark».⁵⁶



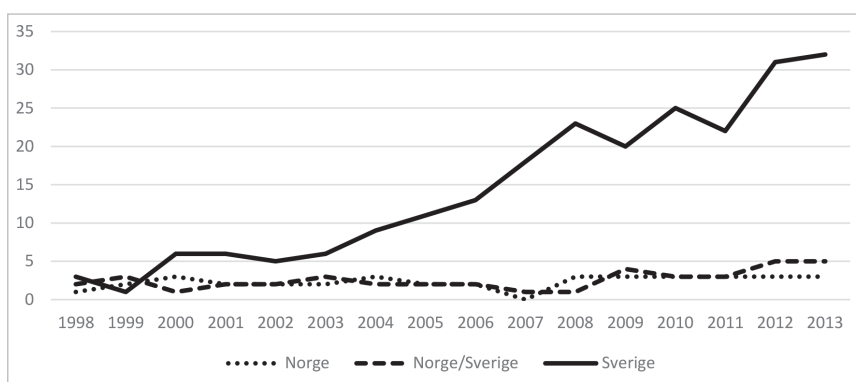
Figur 1. Utviklingen i den sør-skandinaviske ulvebestanden 1991–2014⁵⁷

⁵⁵ St.meld. nr. 15 (2003–2004) s. 90.

⁵⁶ Ibid. s. 114.

⁵⁷ Kilde: Håkan Sand m.fl., Den Skandinaviske Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviske vargforskningsprojektet SKANDULV 1998–2014, Rapport til Direktoratet for naturforvaltning, 15. september 2014, s. 82.

Dersom vi ser på fordelingen av ansvaret for bestandens overlevelse med fokus på reproduksjon, blir forskjellen mellom Norge og Sverige påfallende. Figur 2 viser at fra det foreløpige felles målet om 8 til 10 familiegrupper ble nådd rundt årtusenskiftet tok Sverige så å si alt ansvar for videre økning av ulvebestanden mot levedyktighet. Reproduksjonen stagnerte ikke bare blant ulvene med tilhold i Norge, men også blant ulvene i grenserevir. Dette har skjedd til tross for at de største arealene av grenserevirene har ligget i Sverige (i perioden har tre av fem grenserevire hatt mer enn 50 % av arealet i Sverige) og at denne skjevheten øker dersom vi bare teller grenserevir med reproduksjon (forholdstallet øker til to av tre).⁵⁸



Figur 2. Antall valpekull av ulv per år 1998–2013⁵⁹

Den 12. august 2011 møttes statssekretærer fra Finland, Norge og Sverige for å inngå to avtaler av relevans for ulveforvaltning. Den viktigste var överenskommelse mellom Sverige och Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviske vargpopulationen.⁶⁰ I henhold til avtalen skal «genetiskt värdefulla vargar ... i möjligaste mån undantas från skyddsjakt och annan jakt oavsett de reproducerat sig eller inte», og «samarbetet om vargförvaltningen ska förstärkas mellan Sverige och Norge ytterligare och ... en gemensam plan ska tas fram som säkerställer hur den skandinaviska vargpopulationen ska uppnå gynnsam bevarandestatus/förekomma i livskraftigt bestånd i sitt naturliga utbredningsområde.» Den andre avtalen

⁵⁸ Ibid. s. 85–86.

⁵⁹ Linn Svensson m.fl., Varg i Skandinavien och Finland: Slutrapport från inventering av varg vintern 2013–2014, Högskolan i Hedmark, Uppdragsrapport nr. 12 – 2014 och Viltskadecenter, SLU, Rapport nr. 7 – 2014, s. 36.

⁶⁰ Dokument M2011/2777/Nm.

er en intensjonsavtale om styrking av samarbeidet om ulveforvaltning mellom myndighetene i Finland, Norge og Sverige, inklusive et mål om involvering av Russland.⁶¹

Som et resultat av rovviltforliket i 2011 anmodet Stortinget regjeringen om å samarbeide med Sverige om «fordeling av grenseulv» og uttalte at «[u]tgangspunktet for forhandlingene med svenske myndigheter er at grenseulv skal regnes med en faktor på 0,5». Disse forhandlingene skulle avsluttes innen 2013, og hensikten var at ulvene i grenserevirene skulle regnes inn i det nye norske bestandsmålet. I Miljøverndepartementets budsjettproposisjonen høsten 2011 ble det uttalt at:

... straks etter at Sverige er ferdig med si rovdrytgreiing 1. juli 2012, [skal det] arbeidast vidare for ei avtale med Sverige om nytt bestandsmål for ulv og fordeling av dette, under dette forvaltning av ulv som lever i grenserevir. Det skal takast endeleg stilling til bestandsmål for ulv når ei avtale med Sverige er på plass, seinast innan utgangen av 2013. Dersom avtale med Sverige ikkje blir oppnådd, skal forlikspartane drøfte bestandsmål for ulv på nytt. Vidare vil Miljøverndepartementet setje ned eit utval som skal evaluere ulvesona. Målsetjinga vil vere at evalueringa er ferdigstilt seinast innan utgangen av 2012, og blir sett i samanheng med den svenske rovdrytgreiinga og anna oppfølging i ei ny norsk vurdering av bestandsmålet for ulv.⁶²

Departementet hadde med andre ord et høyt ambisjonsnivå for avtalen med Sverige – et mål om en avtale om felles bestandsmål og fordeling av dette, samt om forvaltningen av ulven i grenserevirene. I lys av den manglende kompromissviljen til Norge og utviklingen i fordeling av ulv mellom Norge og Sverige, er det ikke overraskende at disse forhandlingsmålene ikke lot seg realisere. I neste redegjørelse fra departementet er ambisjonsnivået sterkt redusert. Nå er målet kun samarbeid om data og overvåking av bestandene, samt en omforent strategi om hvordan man skal ta vare på genetisk viktige individer.⁶³ Året deretter ble det meldt om arbeid for at bestandsovervåkingen skulle bli bedre samordnet med svenske myndigheter.⁶⁴ Deretter ble samarbeid med svenske myndigheter ikke nevnt. Departementet forklarte ikke hvorfor ambisjonsnivået ble senket i strid med Stortingets anmodning, til tross for Stortingets ba om å bli holdt orientert om forhandlingene.

⁶¹ Överenskommelse mellan Miljödepartementet, Sverige och Miljöverndepartementet, Norge och Jord- och skogbruksministeriet, Finland om utvecklat samarbete om stora rovdjur – björn, varg, lodjur och järv, dokument M2011/2778/Nm.

⁶² Prop. 1 S (2011–2012) for Miljøverndepartementet s. 60.

⁶³ Prop. 1 S (2012–2013) for Miljøverndepartementet s. 216.

⁶⁴ Prop. 1 S (2013–2014) for Miljøverndepartementet s. 235.

I stortingsmeldingen om ulv blir forhandlingene med Sverige omtalt som følger:

Klima- og miljødepartementet har i perioden 2010–2014 hatt flere møter med det svenske Energi- og miljødepartementet der ulv har vært tema. Siste møte på politisk nivå ble avholdt 20. februar 2014. Energi- og miljødepartementet i Sverige opplyste i dette møtet at prosessen med EU om forvaltning av ulv i forbindelse med arts- og habitatdirektivet måtte avsluttes før de eventuelt kunne starte forhandlinger med Norge om fordeling av ulv i grenserevir. Noen nærmere tidsangivelse for når prosessen med EU forventes avsluttet kunne ikke svenske myndigheter gi.⁶⁵

Resultatet ble at Norge ensidig fastsatte et nytt bestandsmål på 4 til 6 ynglinger og inkluderte grenserevirene med en faktor på 0,5, i tråd med det Stortinget ønsket at skulle være regjeringens utgangspunkt i forhandlingene med Sverige. Dermed ble den skjeve fordelingen av ansvaret for videreføringen av en levedyktig bestand mellom Norge og Sverige ensidig fastsatt av Norge. Norske myndigheter har ikke vurdert hvilke virkninger en slik skjevdeling av ansvaret kan få for den svenske befolknings oppslutning om og tillit til det svenske forvaltningsregimet for ulv.

4. Norges Høyesteretts vurdering av ansvarsdelingen mellom Norge og Sverige

Våren 2021 hadde Høyesterett for første gang anledning til å vurdere lovligheten av myndighetenes praktisering av nml §§ 4, 5 og 18 og rovviltforskriften. Saken angikk to vedtak av «fellesnemnda» om felling av ulv i juni 2017 og ett tilleggsvedtak som var fattet av Klima- og miljødepartementet i februar 2018. De to første vedtakene dreiet seg om felling av tolv ulv utenfor ulvesonen og felling av 24 ulv i tre familiegrupper som delvis var omfattet av ulvesonen. Disse vedtakene ble påklaget til Klima- og miljødepartementet. Klagen på det første vedtaket ble avslått i september, mens vedtaket om felling av 24 ulv i tre familiegrupper ble endret til 16 ulv i de to familiegruppene som befant seg utenfor ulvesonen. Det siste vedtaket ble ikke fattet før i desember, kort tid før jakten skulle starte i slutten av samme måned.

Vedtakenes gyldighet ble brakt inn for domstolene av WWF Verdens naturfond. Det ble bedt om midlertidig forføyning for å sikre at jakten ikke skulle iverksettes før domstolene hadde fått avgjort saken. Saken startet i november, før det andre klagevedtaket forelå, og miljøorganisasjonene fikk

⁶⁵ Meld. St. nr. 21 (2015–2016) s. 7–8.

medhold i begjæringen om midlertidig forføyning.⁶⁶ Da det andre klagevedtaket forelå, ble også dette bragt inn for domstolene. I mellomtiden hadde departementet omgjort det første vedtaket ved å endre begrunnelsen, men uten å endre resultatet. Dermed var ikke den midlertidige forføyningen gyldig lenger, og domstolen måtte vurdere midlertidig forføyning for begge vedtakene. Domstolen ble satt med en ny dommer, og denne dommeren avsto begjæringen om midlertidig forføyning for begge vedtakene i januar 2018.⁶⁷ Denne avgjørelsen ble anket, og lagmannsretten bekreftet avslaget på midlertidig beføyning i mars 2018.⁶⁸ Ved lagmannsrettens avgjørelse var de fleste ulvene felt. I tillegg omfattet saken på dette tidspunktet også et tredje fellingsvedtak som ble fattet av departementet i februar 2018 om felling av tre tidlige ukjente ulvevalper i de to familiegruppene.

Selv om det ikke lenger var mulig å hindre gjennomføringen av vedtakene, fortsatte saken for domstolen. I mai 2018 tapte miljøorganisasjonen saken på alle punkter i tingretten.⁶⁹ Denne dommen ble anket, og lagmannsretten kom i januar 2020 under dissens til at de to vedtakene om felling av familiegruppene var ugyldige som følge av mangelfull vurdering av om vilkårene for fellingsvedtakene var oppfylt.⁷⁰

Høyesteretts avgjørelse kom i mars 2021, et drøyt år etter lagmannsrettens dom og tre år og fire måneder etter at saken ble bragt for domstolene.⁷¹ Staten fikk medhold på alle punkter, men domstolen kom likevel til at partene måtte dekke sine egne saksomkostninger.⁷² Høyesterett la til grunn at den sør-skandinaviske bestanden var beregnet til 430 ulver vinteren 2016–2017, og at av disse var 54–56 i helnorske revir og omtrent like mange i grense-revir.⁷³ Felling av de 31 ulvene ville følgelig utgjøre over halvparten av de helnorske ulvene.

Høyesterett sier seg enig i at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur og ikke kan overlate til Sverige alene å sikre den sør-skandinaviske bestandens overlevelse. Men hvor langt Norges forpliktelse rekker på dette punktet mener domstolen er «usikkert». Høyesterett går ikke nærmere inn på hva forpliktelsen innebærer, men konstaterer at den

⁶⁶ Oslo tingrett 21. november 2017, saksnummer 17-172521TVI-OTIR/07.

⁶⁷ Oslo tingrett 5. januar 2018, saksnummer 17-196251TVI-OTIR/08.

⁶⁸ Borgarting lagmannsrett 1. Mars 2018, LB-2018-11792.

⁶⁹ Oslo tingrett 18. mai 2018, TOSLO-2017-196251.

⁷⁰ Borgarting langmannsrett 29. januar 2020, LB-2018-128035.

⁷¹ Norges Høyesterett 26. mars 2021, HR-2021-662-A.

⁷² Det normale er at den tapende part må erstatte saksomkostningene til partene som vinner frem, i dette tilfellet staten og statens partshjelpere (Norges bondelag, Norskog, Norges skogierforbund og Utmarkskommunenes sammenslutning).

⁷³ Ibid. avsnitt 7.

er gjennomført i rovviltforskriften § 7 om bestandsmål på 4 til 6 ynglinger og konkluderer uten videre diskusjon med at «det klart at Norge ikke bryter Bernkonvensjonen artikkel 2 så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås.»⁷⁴ I den konkrete vurderingen legger Høyesterett stor vekt på Naturvårdsverkets utredning fra 2015 som konkluderte med at det trengs minst 300 ulver i Sverige for at ulven skal ha en gunstig bevaringsstatus. I følge Høyesterett forutsetter denne konklusjonen at det i Norge er minst 40 ulver, men dette fremgår ikke av de svenske beslutningsdokumentene der den norske delen av populasjonen ikke nevnes.⁷⁵ Det vises også til en faglig uttalelse fra en ekspertgruppe om at dette antallet er godt over minste livskraftige populasjon, samt at konklusjonene forutsetter innvandring hvert femte år av ett individ fra Finland eller Russland som reproduserer. Høyesterett unnlater imidlertid å nevne den svenske forvaltningsplanen for ulv, som representerte svensk forvaltnings endelige konklusjon.⁷⁶

På grunnlag av dette oppstiller Høyesterett en presumsjon for at vedtaket er gyldig så lenge det ikke blir fremlagt materiale som gir grunnlag for å tilside sette disse faglige vurderingene. Innvendingen om at innvandringsforutsetningen ikke var klart oppfylt avvises med begrunnelsen om at bestanden var godt over minimumskravene i Naturvårdsverkets rapport og at ulvebestanden i Norge ble forvaltet i det øvre intervallet i det norske bestandsmålet for å redusere faren for innavl. Fordelingen av ansvaret mellom Norge og Sverige og mangelen på enighet mellom landene om dette ble ikke nevnt.⁷⁷

Et annet interessant element i denne saken er at felling av de to familieguppene skulle «ivareta ... offentlige interesser av vesentlig betydning», nml § 18 første ledd bokstav c. Dette skal tilsvare Bern-konvensjonens vilkår om «overriding public interests» i art. 9(1) tredje strekpunkt. Høyesterett konkluderer raskt med at det er naturlig å forstå dette «slik at de offentlige interessene må være så vesentlige at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende» og at dette kan avgjøres på grunnlag av en samlet interesseavveining hvor ulike offentlige interesser kan ses i sammen-

⁷⁴ Ibid. avsnitt 68–71.

⁷⁵ Se Naturvårdsverket, Beslut 2015-11-30, Regeringsoppdrag – Oppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/15773/Nm) og Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för varg. Förvaltningsperioden 2014–2019 (justerat version, april 2016), s. 22–23.

⁷⁶ Ibid. avsnitt 74. I motsetning til de tall Høyesterett legger til grunn, fastsetter planen to måltall: minimum 270 individer som forutsetter minst to nye reproduserende innvandrende ulv per 5-årsperiode. Dersom det kun er én slik innvandrende ulv (som forutsatt av Høyesterett) fastlegger planen at antallet individer må økes til 370 (og ikke 300 som Høyesterett legger til grunn).

⁷⁷ Ibid. avsnitt 76–77.

heng.⁷⁸ Domstolen uttaler videre at «stortingsflertallet forstås slik at det i utgangspunktet er en presumsjon for at ulv som oppholder seg utenfor ulvesonen, kan felles etter § 18 første ledd bokstav c dersom det nasjonale bestandsmålet er oppfylt». Dette baserer domstolen på en uttalelse fra en stortingskomite som forkastet et lovforslag og i stedet ba regjeringen endre rovviltforskriften.⁷⁹

Etter dette er konklusjonen at det skal svært lite til for at fellingsvedtak rettet mot ulv som befinner seg utenfor ulvesonen oppfyller lovens krav. Høyesterettsdommen tar ikke opp spørsmål om ulvens økologiske funksjoner utenfor ulvesonen eller om ulvesonen er for snevert avgrenset. Dermed holder Høyesterett fast ved en tilnærming til artsforvaltning som står i sterk kontrast til den helhetlige og økosystembaserte tilnærmingen som nml §§ 4 og 10 legger opp til (disse bestemmelsene nevnes ikke av Høyesterett). Høyesterett nevner kort Grunnloven § 112, men nøyer seg uten nærmere begrunnelse med å observere at [s]lik naturmangfoldloven og rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her».⁸⁰

En ny ulvesak ble bragt inn for norske domstoler i april 2020. Denne angår et vedtak om felling av inntil seks ulver i et ulvevir som ligger *innenfor* ulvesonen med hjemmel i nml § 18 første ledd bokstav c (offentlige interesser av vesentlig betydning). Jakten ble gjennomført i januar 2020 og ble avsluttet etter at fire ulver var skutt. I juli 2021 kom tingretten til at vedtaket var ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil.⁸¹ Saken er særlig interessant fordi den setter spørsmålet om forskjellen mellom forvaltning av ulv innenfor og utenfor ulvesonen på spissen. I skrivende stund er dommen til ankebehandling etter anke fra staten.

5. Konklusjoner

Jan Darpö skriver ikke mye om norsk ulveforvaltning eller om samarbeidet mellom Norge og Sverige. Han nøyer seg stort sett med kort å observere at:

The Bern Convention is substantively quite similar to the Habitats Directive, but the situation for wolves in Sweden and Norway differs greatly. The difference lies in the fact that while we in Sweden have the Commission and the CJEU to oversee our compliance with international obligations, the Bern Convention

⁷⁸ Ibid. avsnitt 101.

⁷⁹ Ibid. avsnitt 102–106. Resonnementet bygger på uttalelser i Innst. 257 L (2016–2017).

⁸⁰ Ibid. avsnitt 54.

⁸¹ Oslo tingrett 9. juli 2021, saksnr. 20-064433TVI-TOSL/02.

lacks an effective compliance mechanism. Thus, no supranational body supervises Norwegian wolf management; this is the main reason for why there are 30 wolves in that country, to be compared with 320 in Sweden (50 live in the bordering area).⁸²

På denne måten gir han uttrykk for det som fremstår som en svensk oppgittethet over norske myndigheter. Svenske myndigheter har mer enn nok med å håndtere spenningen mellom intern motstand mot ulv og EUs krav om vern, om man ikke også skal bruke energi på å prøve å endre norsk ulvepolitikk.

De langsiktige konsekvensene av Norges alenegang i ulveforvaltningen er vanskelig å overskue. For det første er nåværende politikk på kollisjonskurs med mål om økosystembasert forvaltning. For det andre gjør Norge seg svært avhengig av svensk ulveforvaltning. Dersom det skjer dramatiske endringer i sistnevnte, kan Norge bli tvunget til store omlegginger av bestandsmål og ulvesone dersom man skal oppfylle internasjonale forpliktelser. Sannsynligheten for det siste er imidlertid ikke så stor så lenge EUs gjennomføring av habitatdirektivet ligger fast. Norske ambisjoner om at man skal føre en politikk som er på nivå med habitatdirektivet står ikke til troende hva angår ulveforvaltning.

Samarbeidet mellom Norge og Sverige om ulveforvaltning framstår som fastlåst. På den ene siden har man klart å etablere samarbeid om de minst kontroversielle temaene, som kartlegging av bestanden og beskyttelse av genetisk verdifulle individer. På den annen side er det stillstand i de viktige overordnede spørsmålene om felles forvaltning og fordelingen av den felles ulvepopulasjonen mellom Norge og Sverige. Funnene i denne studien indikerer at Norge må justere sine posisjoner om det skal kunne bli noe reelt samarbeid mellom Norge og Sverige om disse temaene.

⁸² Jan Darpö og Yaffa Epstein, *Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice*, i *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2015:1, s. 20.