

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Bernkonvensjonen og bruk av bestandsmål ved felling av ulv

Kandidatnummer: 532

Leveringsfrist: 25.11.2019

Antall ord: 17397



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstilling .....	1
1.2	Kort om Bernkonvensjonen .....	1
1.3	Fremstilling videre .....	3
<b>2</b>	<b>METODE.....</b>	<b>3</b>
2.1	Innledning .....	3
2.2	Materialet .....	3
2.3	Konvensjonstolkning .....	4
2.4	Betydningen ulike aktører har for tolkning av Bernkonvensjonen .....	5
2.4.1	Innledning .....	5
2.4.2	Bernkonvensjonens institusjon .....	5
2.4.3	Europarådet.....	7
2.4.4	Engasjerte .....	8
2.4.5	EU .....	10
2.4.6	Oppsummering .....	10
<b>3</b>	<b>KRAV TIL BEVARINGSNIVÅ FOR ULV ETTER BERNKONVENSJONEN ..</b>	<b>11</b>
3.1	Innledning .....	11
3.2	Artikkel 2 .....	11
3.3	Relevante hensyn for nivået .....	12
3.4	Artikkel 4 .....	14
3.5	Økosystemtilnærming .....	15
3.6	Artikkel 6 og vedlegg II .....	16
3.7	Komitéens rolle .....	17
3.8	Oppsummering.....	21
<b>4</b>	<b>STATERS ANSVAR FOR BEVARING AV ULV.....</b>	<b>21</b>
4.1	Innledning .....	21
4.2	Ansvar i europeisk perspektiv .....	21
4.3	Mindre ansvar for ulv enn andre europeiske stater .....	24
4.4	Ulvebestand på tvers av landegrenser .....	28
4.4.1	Innledning .....	28
4.4.2	Begrepet “population” .....	28
4.4.3	Ansvar for bestanden .....	29
4.4.4	Samarbeid .....	31

4.4.5	Oppsummering .....	33
<b>5</b>	<b>BETYDNING AV ARTIKKEL 9 VED REETABLERING AV ULVEBESTANDER .....</b>	<b>33</b>
5.1	Innledning .....	33
5.2	Tolkning av artikkel 9 .....	33
5.3	Overlevelsesvilkåret .....	34
5.3.1	Innledning .....	34
5.3.2	Det internasjonale føre-var-prinsippet .....	34
5.3.3	Artikkel 2 .....	35
5.4	Tiltaksvilkåret .....	37
5.5	Formålsvilkåret .....	39
5.5.1	Innledning .....	39
5.5.2	Skadevilkåret .....	39
5.5.3	Offentlig interesse-vilkåret .....	40
5.6	Oppsummering .....	41
<b>6</b>	<b>NORSKE BESTANDSMÅL OG BERNKONVENSJONEN .....</b>	<b>41</b>
6.1	Innledning .....	41
6.2	Praktisering av bestandsmålet .....	42
6.3	Bruk av bestandsmål etter Bernkonvensjonen .....	46
6.3.1	Artikkel 2 .....	46
6.3.2	Artikkel 9 .....	48
6.3.3	Forholdet til Sverige .....	50
6.3.4	Norges ansvar i europeisk perspektiv .....	54
6.3.5	Oppsummering .....	56
6.4	Bestandsmålets påvirkning av artikkel 9 .....	56
6.4.1	Innledning .....	56
6.4.2	Vedtakene .....	56
6.4.3	Artikkel 9 .....	57
6.4.4	Oppsummering .....	60
	<b>KILDELISTE .....</b>	<b>62</b>
	Litteratur .....	62
	Norsk lov og forskrift .....	68
	Norske forarbeider og etterarbeider .....	69
	Norsk rettspraksis .....	69
	Norske vedtak .....	70
	Internasjonale rettskilder .....	70

Dokumenter tilknyttet Europarådet og PACE.....	71
Dokumenter tilknyttet Bernkonvensjonen.....	73
Deklarasjoner, rekommandasjoner og resolusjoner fra komiteen.....	73
Møterapporter.....	77
Dokumenter relater til komitémøter.....	79

# **1 Innledning**

## **1.1 Problemstilling**

Den norske debatten om reetablering av ulv i Norge er betent. Rovviltforliket fastsatte bestandsmål på 4-6 årlige ulvekull i Norge.<sup>1</sup> I 2018 ble det født åtte kull.<sup>2</sup> Det er over ønskelig nivå for enkelte politiske partier. Oppfyllelsen av bestandsmålet har ledet til et høyt fellingsuttak. Samtidig er Norge forpliktet til å bevare ulv etter “Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats” (Bernkonvensjonen), signert i Bern den 19. September 1979.

Avhandlingen reiser i hovedsak to problemstillinger etter Bernkonvensjonen i relasjon til bruk av bestandsmål. For det første, hvilket ansvar konvensjonsparter har for reetablert ulv. For det andre, hvordan ulvebestander skal forvaltes der bestanden er grenseoverskridende, slik som den Sør-Skandinaviske bestanden.

Det avgrenses mot en tolkning av norsk rett: hvordan bestandsmålet, fastsatt i rovviltforskriften, harmonerer med naturmangfoldloven.

## **1.2 Kort om Bernkonvensjonen**

Modernisering og effektivisering av landbruket på det europeiske kontinentet, har ledet til nær utryddelse av mange ville arter og deres habitat. Dette omfatter rovdyr som er i konflikt med både matproduksjon og jaktinteresser. Bernkonvensjonen ble utarbeidet på internasjonalt initiativ av Europarådet, deres parlamentarikerforsamling (PACE) og ministerkomité.<sup>3</sup> Hensikten var å i større grad forsone økonomisk utvikling med miljøverninteresser.<sup>4</sup>

Da Bernkonvensjonen ble signert var ulvebestandene geografisk begrenset til områder i Øst- og Sør-Europa. Tidligere var arten utbredt over hele Europa.<sup>5</sup> Ved ratifikasjon av konvensjonen var ulv tilnærmet utryddet i Norge og Sverige. I perioden 2018-2019 ble det registrert 380 ulv i den Sør-Skandinaviske bestanden.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Rovviltforskriften §4, §3.

<sup>2</sup> Rovdata (04.11.2019).

<sup>3</sup> Europarådet (1979) side 1.

<sup>4</sup> Hacourt (1976).

<sup>5</sup> LifeWolfAlps (2019).

<sup>6</sup> Rovdata (04.11.2019).

Flere globale konvensjoner overlapper med Bernkonvensjonen: Ramsarkonvensjonen,<sup>7</sup> Bonnkonvensjonen,<sup>8</sup> Biomangfoldkonvensjonen,<sup>9</sup> Ørkenkonvensjonen<sup>10</sup>. Bernkonvensjonen, sammen med EUs habitatdirektiv<sup>11</sup>, regulerer vern om ville dyr og deres habitater på et regionalt nivå i Europa. Samtidig er konvensjonen åpen for ratifikasjon av stater utenfor Europa, og har blitt signert av enkelte stater i Nord-Afrika.

Den permanente komité (komitéen) følger opp praktiseringen av Bernkonvensjonen.<sup>12</sup> Komitéen består av en delegat fra hvert konvensjonsland som hver har én stemme, i tillegg har EU en delegat.<sup>13</sup> Europarådet involveres i arbeidet, særlig PACE og ministerkomitéen. Administrative oppgaver utføres av Europarådets organ "Directorate of Culture and of Cultural and Natural Heritage", omtalt som sekretariatet.<sup>14</sup> Et byrå, inkludert "the Chair", er etablert for å ivareta enkelte av oppgavene til komitéen, og her er sekretariatet involvert.<sup>15</sup>

Konvensjonen skilles ut fra øvrige traktater på grunn av mer detaljerte bestemmelser med et bredt bevaringsfokus.<sup>16</sup> Konvensjonens mål fremkommer av artikkel 1 første ledd: "The aims of this Convention are to conserve wild [...] fauna and their natural habitats, especially those species and habitats whose conservation requires the co-operation of several States, and to promote such co-operation".

Det er to overordnede mål. For det første, skal ville dyr, planter og habitater bevarer. I annet ledd fremgår det at konvensjonens hovedfokus er arter som er truet, sårbare og/eller migrerende. For det andre, skal det etableres samarbeid for bevaringen.

---

<sup>7</sup> "The Ramsar Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat" signert i Ramsar den 2. februar 1971.

<sup>8</sup> "The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals" signert i Bonn den 23. juni 1979.

<sup>9</sup> "The Convention on Biological Diversity" signert i Rio de Janeiro den 5. juni 1992.

<sup>10</sup> The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa" signert i Paris den 14. oktober 1994.

<sup>11</sup> 92/43/EEC.

<sup>12</sup> Artikkel 13-17: særlig 13(1) og 14(1)1. Punktum.

<sup>13</sup> Artikkel 13 (2).

<sup>14</sup> Lyster (2010) side 330.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Gregory (2012) side 2.

Konvensjonens kapittel 1 inneholder de generelle bestemmelsene: artikkel 2 fremsetter vurderingsmomenter for bevaring og artikkel 3 stiller krav til statlig implementering og promotering av bevaringshensyn. Etter artikkel 4 forpliktes konvensjonsparter å ta habitatsvern i betraktning ved myndighetsutøvelse.

De vernede artene er inndelt i ulike protokoller, vedlegg II og III, som omfattes av ulike bestemmelser. Ulv er inntatt i vedlegg II, “strictly protected fauna“. Etter artikkel 6 skal konvensjonsparter gjennomføre nødvendige tiltak for bevaring av artene i vedlegg II, i tillegg til at det er et omfattende forbud mot uttak av artene. Artikkel 9 er et unntak som tillater uttak under visse forutsetninger.

### **1.3 Fremstilling videre**

I kapittel 2 fremsettes materialet og metoden som legges til grunn for avhandlingen. I kapittel 3 vurderes det hvilket krav til bevaringsnivå som gjelder etter Bernkonvensjonen for ulv. Det leder over i en vurdering av hvorvidt konvensjonsparter kan ha ulikt ansvar for bevaringsnivået etter konvensjonen i kapittel 4. I kapittel 5 vurderes betydning av artikkel 9 for konvensjonsparter der ulv reetableres. I kapittel 6 vurderes det hvorvidt praksis knyttet til bestandsmål i Norge er i tråd med kravene etter Bernkonvensjonen.

## **2 Metode**

### **2.1 Innledning**

Innledningsvis vil materialet som er benyttet i avhandlingen presenteres. Avhandlingens tema er komplisert ettersom konvensjonen må forstås utfra europeisk praksis, forskning og politikk. Etterfølgende punkter vurderer relevansen og vekten av internasjonale rettskilder.

### **2.2 Materialet**

Praksis av norske bestandsmål vil belyses i en gjennomgang av lovinnstillinger, stortingsmeldinger, Riksrevisjonens rapport og enkelte forvaltningsvedtak. Det fokuseres på Meld. St. 21 (2015-2016) som ledet til forslag til endringer i naturmangfoldloven §18. Forslaget avventer andre behandling i Stortinget. I tillegg gjennomgås vedtakene for ulverevirene Letjenna,<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Fellessak (2019).

Selttås,<sup>18</sup> Julussa og Osdalen<sup>19</sup>, ettersom de skiller seg ut av forvaltningspraksis. Vedtaket for Letjenna-reviret er ikke effektivt. Sekretariatets anbefaling, som vedtaket er basert på, gjennomgås.

I avhandlingen benyttes dokumenter utarbeidet av internasjonale organisasjoner. Det belyser ulvens status i Europa og hvordan Bernkonvensjonen fungerer. Møterapporter for Bernkonvensjonen belyser diskusjonsemner.

Videre er administrasjonen til konvensjonen, samt den norske delegaten, kontaktet for innsyn i hvordan arbeidet i institusjonen fungerer. Internettsøk og avisartikler benyttes for å belyse ulvs tilstand i Europa. I tillegg benyttes relevant litteratur om Bernkonvensjonen og norsk ulveforvaltning der det gir gode argumenter for tolkning av konvensjonsteksten.

### **2.3 Konvensjonstolkning**

Hvilke rettskilder som har betydning ved tolkning av konvensjoner fremgår av artikkel 31 og 32 i “Vienna Convention on the law of treaties” (VCLT), signert i Wien den 23. Mai 1969. Bestemmelsene representerer internasjonale sedvanerettslige prinsipper om tolkning av konvensjoner.

Det er ulike prinsipper for tolkning av konvensjonstekster. Etter artikkel 31 første ledd er utgangspunktet ordlydsfortolkning og kontekstuell tolkning, som inkluderer fortalen og vedlegg.<sup>20</sup> Relevante tolkningsprinsipper er ”effektivitetsbasert tolkning”, som dreier seg om tolkning i samsvar med konvensjonens “object and purpose”<sup>21</sup>, og det ”restriktive tolkningsprinsipp”.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Regionsvedtak (17.12.2018).

<sup>19</sup> Regionsvedtak (27.09.2018), TOSLO-2017-196251.

<sup>20</sup> VCLT artikkel 31(2), Ruud (2011) side 92.

<sup>21</sup> VCLT artikkel 31(1).

<sup>22</sup> Ruud (2011) side 93.



Det restriktive tolkningsprinsipp innebærer at der det er tolkningsrom i internasjonal rett, er intensjonen ofte at valg av tolkningsalternativ er opp til konvensjonsparten.<sup>23</sup> Dette er spesielt aktuelt ved forvaltning av naturressurser.<sup>24</sup>

Etablert praksis blant konvensjonspartene må også tas i betraktning ved tolkning av konvensjonstekst, etter VCLT artikkel 31 tredje ledd. I avhandlingen undersøkes det om det foreligger ”Any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions” eller ”Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”.<sup>25</sup> Slik forpliktende praksis kan utkrystalliseres over tid.

Internasjonal sedvanerett og andre miljørettslige konvensjoner har betydning som rettskilde etter VCLT artikkel 31 fjerde ledd bokstav c. Bernkonvensjonens komité har som mål at praksis etter konvensjonen skal samsvare med Biomangfoldkonvensjonen.<sup>26</sup>

## **2.4 Betydningen ulike aktører har for tolkning av Bernkonvensjonen**

### **2.4.1 Innledning**

I det følgende vil betydningen involverte har for tolkning av Bernkonvensjonen undersøkes. Anbefalinger som legges til grunn i forbindelse med internasjonale konferanser er ofte ikke-bindende, såkalt soft law. Ofte er uttalelser kun en bekreftelse på det som allerede følger av konvensjonsteksten.<sup>27</sup>

### **2.4.2 Bernkonvensjonens institusjon**

Komiteén har jevnlige møter, mottar rapporter fra konvensjonspartene om tilstanden for artene og utgir anbefalinger og forslag til hvordan konvensjonen kan effektiviseres.<sup>28</sup> Denne overvåkingen øker konvensjonstekstens forpliktende karakter.

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Stockholmdeklarasjonen prinsipp 21.

<sup>25</sup> VCLT artikkel 31(3)(a)(b).

<sup>26</sup> Deklarasjon (1994), Rekommandasjon 122 (2006), Resolusjon 7 (2000), Møterapport (2000) vedlegg 3, Møterapport (2000) I del 3.

<sup>27</sup> Bownlie (2008) side 634.

<sup>28</sup> Artikkel 9(2), 13.

Komitéen løser konflikter mellom konvensjonspartene ved forhandlinger.<sup>29</sup> Det er sjelden formell avstemming om tekster som utarbeides. Rekommandasjoner og resolusjoner utarbeides gjennom diskusjon i komitéen slik at det oppnås bredest mulig enighet.<sup>30</sup> Komitéen har uttrykt ønske om økt enighet blant konvensjonsparter rundt hva som skal til for å implementere konvensjonen.<sup>31</sup> Det anses viktig å arbeide mot en felles forståelse av konvensjonen.<sup>32</sup> Fokuset på forhandlinger tilsier at jo klarere anbefaling som legges til grunn, dess større indikasjon er det om at enighet er oppnådd. Resolusjoner har for eksempel en mer forpliktende ordlyd enn rekommandasjoner.

Det er antydning at komitéens rekommandasjoner og resolusjoner med tiden etablerer internasjonal sedvanerett i Europa, særlig ettersom mye av arbeidet er tilgjengelig på nettet.<sup>33</sup> Enighet om konvensjonens innhold kan etablere “subsequent agreement”<sup>34</sup> der anbefalingene gjennomgående følges opp. Det kan også diskuteres om det etableres ”subsequent practice”.<sup>35</sup> Eldre rekommandasjoner holdes i livet ved at innholdet gjentas eller at det henvises til eldre relevante dokumenter (jf. ”recalling”).

Konvensjonsparter kan klages inn av utenforstående og observatører i et “case file system”. I de tilfeller hvor det åpnes klagesak løses den ved forhandlinger. Flere forhold tyder på at systemet ikke er effektivt, blant annet på grunn av fokuset på forhandlinger fremfor refs, at systemet forutsetter innrømmelser fra innklagede og at byrået har ansvar for siling av sakene.<sup>36</sup> Sekretariatet fremhever dessuten at innsendte klager ofte er mangelfulle.<sup>37</sup>

Klagesystemet viser institusjonens forsiktighet med å overstyre konvensjonsparter. Åpning av klagesaker mot konvensjonsparter forekommer som oftest i de mest graverende tilfellene. En klagesak avsluttes ofte hvis innklagede viser progresjon, ikke nødvendigvis fordi problemet

---

<sup>29</sup> Artikkel 18 (1)(2).

<sup>30</sup> E-post: Øystein Størkersen (07.10.2019), Eoghan Kelly (08.10.2019).

<sup>31</sup> Resolusjon 1 (1989) femte avsnitt, påmint i Resolusjon 8 (2012).

<sup>32</sup> Resolusjon 1 (1989) tredje avsnitt.

<sup>33</sup> Gregory (2012) side 10.

<sup>34</sup> VCLT art. 31(3)(a).

<sup>35</sup> VCLT artikkel 31(3)(b), Bugge (2015) side 276.

<sup>36</sup> Gregory (2012) side 14-15.

<sup>37</sup> Sekretariatet (2008) side 4.

som sådan er løst.<sup>38</sup> Forhandlinger iverksettes ofte før en klagesak er åpnet, da selv åpning av klagesaksbehandling oppleves som refs.<sup>39</sup> Enkelte ganger velger komitéen å utgi spesifikke re-kommandasjoner i stedet.<sup>40</sup>

Fokuset på å løse konflikter ved forhandlinger, kan gå på bekostning av konvensjonens formål.<sup>41</sup> Begrensede håndhevningsmekanismer indikerer at konvensjonsparter ønsket et handlingsrom ved gjennomføring av konvensjonen. Dette må vektlegges ved tolkningen. Sekretariatet fremhever at forhandlinger sikrer fleksibilitet ved løsning av problemer som oppstår.<sup>42</sup> Fleksibilitet er viktig ettersom ivaretagelse av fauna er en sammensatt prosess avhengig av både forskning og økonomiske prioriteringer.

Institusjonen har et dårlig økonomisk grunnlag.<sup>43</sup> Dette kan begrense institusjonens aktivitet og oppfølging av konvensjonsparter. Nedprioritering av institusjonens økonomi, kan tyde på at konvensjonsparter ikke ønsker intensiv overvåking, men større grad av skjønnsfrihet. Samtidig betyr økonomiske begrensninger at mangelfull oppfølging av konvensjonsparter ikke nødvendigvis betyr det samme som at handlingene aksepteres.

### 2.4.3 Europarådet

Ved signeringsdato for konvensjonen, ble en rapport som forklarer konvensjonsteksten presentert. Forklaringsrapporten er utarbeidet av Europarådet og er publisert med den offisielle konvensjonsteksten på Europarådets nettsider. Det ble uttrykt at rapporten ikke var "an authoritative interpretation", men at den kunne "facilitate the understanding of the Convention's provisions".<sup>44</sup> Rapporten kan kvalifiseres som et tolkningsmoment etter VCLT art. 31 annet ledd bokstav b: "Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty". Da rapporten ble utarbeidet var de fleste konvensjonspartene medlemmer av Europarådet og det tilsier at det forelå bred enighet om forklaringsrapporten.

---

<sup>38</sup> Ibid side 6.

<sup>39</sup> Gregory (2012) side 15.

<sup>40</sup> Sekretariatet (2008) side 6.

<sup>41</sup> Gregory (2012) side 12.

<sup>42</sup> Sekretariatet (2008) side 3.

<sup>43</sup> Lyster (2010) side 330.

<sup>44</sup> Europarådet (1979) side 1.

En rekommandasjon fra PACE og resolusjon fra ministerkomitéen, vedtatt i hhv. 1973 og 1976, kan belyse bakgrunnen for konvensjonsteksten.<sup>45</sup> Bernkonvensjonens forte uttrykker et mål om å følge resolusjonen til ministerkomitéen. Etter VCLT artikkel 32 har imidlertid slike forarbeider i utgangspunktet kun verdi som supplement ved tolkningstvil.

Ettersom det forelå bred oppslutning om utarbeidelsen av konvensjonen i Europa,<sup>46</sup> er det nærliggende å anta at konvensjonsparter er godt kjente med forarbeidene og forklaringsrapporten. Dokumentene kan således, sammen med øvrige kilder, ha en verdi som bidrag til enhetlig praksis. Det må samtidig tas i betraktning at dokumentene er gamle. Situasjonen med ulv kan ha blitt mer kompleks enn det de opprinnelige forutsetningene til konvensjonspartene tilsier.

Uttalelser fra komitéen og Europarådet, herunder PACE, kan samlet bidra til etablering av praksis og enighet om forståelse av konvensjonen. I etterkant av komitémøter rapporteres det til Europarådet.<sup>47</sup> Når komitéen enkelte ganger diskuterer Europarådets og PACE's rekommandasjoner, viser det en enhetlig forståelse av konvensjonen.<sup>48</sup> Europarådets jevnlig overvåking av Bernkonvensjonen kan styrke en følelse av forpliktelse til å nå resultater for konvensjonspartene.<sup>49</sup>

#### 2.4.4 Engasjerte

Komitéen engasjerer ofte andre aktører for å undersøke relevante emner for konvensjonen, deriblant sekretariatet, NGOer, faglige ekspertgrupper og jurister.<sup>50</sup> Ekspertgruppene utarbeider rapporter om emner tilknyttet bevaring av arter.

De ulike rapporter som blir fremlagt for komitéen, kan utgjøre en del av grunnlaget for deres rekommandasjoner. Der rapporter er utarbeidet av fagkyndige, kan det få betydning som tolkningsfaktor ettersom det er større grunn til å tro at konvensjonsparter vektlegger disse. Hvor stor vekt materialet har, vurderes i lys av europeisk praksis.

---

<sup>45</sup> PACE 720 (1973), Hacourt (1976).

<sup>46</sup> Europarådet (2004) side 4.

<sup>47</sup> Artikkel 15, 17.

<sup>48</sup> Møterapport (2011) side 27, 44, Møterapport (2013) side 54.

<sup>49</sup> Gregory (2012) side 8.

<sup>50</sup> Artikkel 14, 16.

Komitéen oppfordrer konvensjonsparter til å implementere “action plan” eller “recovery plans” for ulv.<sup>51</sup> Bruk av slike planer er et tiltak som kan lede til oppfyllelse av forpliktelser etter konvensjonen, blant annet artikkel 6 som krever nødvendige administrative og legislative tiltak. Europarådet har utarbeidet en generell anbefaling om innholdet i aksjonsplaner.<sup>52</sup> En ekspertgruppe om ulv utarbeidet en spesifikk aksjonsplan for arten, som henviser til Europarådets anbefalinger.<sup>53</sup> Komitéen har senere referert til ekspertgruppens aksjonsplan i sine rekommandasjoner.<sup>54</sup> Det vurderes om innholdet av aksjonsplanen virker inn sammen med øvrig praksis ved tolkning av konvensjonen.

Sveits foreslo i 2005, etter artikkel 17 første ledd, at ulv flyttes til konvensjonens vedlegg III. Dette innebærer et mindre strengt vern av ulv. En ekspertgruppe og sekretariatet utarbeidet deretter en rapport på komitéens initiativ.<sup>55</sup> Ettersom forslaget ble nedstemt,<sup>56</sup> kan nedgraderingsrapporten belyse, sammen med øvrig kilder, hva slags praksis og enighet som foreligger i Europa.

Sveits fremsatte en ny nedgraderingsforespørsel i 2018.<sup>57</sup> Komitéen avventer en vurdering av forespørselen frem til relevante rapporter kan belyse saken.<sup>58</sup> Nedgraderingsforespørselen fra Sveits gir en oversikt over situasjonen til ulvebestanden i statene i Europa, og informasjonen vil anvendes i avhandlingen.

Sekretariatet utarbeidet en tolkningsrapport om artikkel 9 i 2010 i forbindelse med et komitémøte. Rapporten er basert på en gjennomgang av komitéens praksis og praksis innad i EU.<sup>59</sup> Som følge av den deskriptive karakteren og sekretariatets innsikt i konvensjonens innhold, er det grunn til å tro at konvensjonsparter anser dette som en relevant rettskilde for tolkning av

---

<sup>51</sup> Møterapport (1995) side 45, Rekommandasjon 82 (2000), 59 (1997), 17 (1989).

<sup>52</sup> Europarådet (1997) side 5.

<sup>53</sup> Aksjonsplan (2000) side 8.

<sup>54</sup> Rekommandasjon 82 (2000) 6.avsnitt, 74 (1999) 10.avsnitt, påmint i 173 (2014).

<sup>55</sup> Nedgraderingsrapport (2005), Møterapport (2004) side 4.

<sup>56</sup> Møterapport (2006) del II.

<sup>57</sup> Nedgraderingsforespørsel (2018).

<sup>58</sup> E-post: Eoghan Kelly (12.11.2019).

<sup>59</sup> Tolkingsrapport (2010) side 3.

konvensjonen. Dokumentet er imidlertid ikke henvist til av komitéen i senere rekommandasjoner. Sekretariatet omtaler selv rapporten som ”suggested approach”.<sup>60</sup> Rapportens vekt som rettskilde for tolkning er lav.

#### 2.4.5 EU

Som følge av at EU har en delegat i komitéen, samt at alle EU-land er medlemmer av Bernkonvensjonen, er det tett samarbeid.

Den rettskildemessige vekten av dokumenter tilknyttet EU er omstridt. EUs habitatdirektiv baserer seg på Bernkonvensjonen, og enkelte argumenterer for at samme forpliktelser følger av konvensjonen og direktivet.<sup>61</sup> Bakgrunnen for vedtakelsen av habitatdirektivet var blant annet Bernkonvensjonens manglende effektivitet.<sup>62</sup> EU-domstolen er mer rettsutviklende enn komitéen. Implementeringen av habitatdirektivet skjer potensielt raskere. Det medfører ulikt ansvar etter konvensjonen og direktivet. Konvensjonsparter kan ha bedre beskyttelse enn det som følger av Bernkonvensjonen.<sup>63</sup> I avhandlingen vil ikke EUs avgjørelser tilknyttet ulv vurderes.<sup>64</sup>

EU-praksis kan samtidig være relevant som “subsequent practice” i Europa,<sup>65</sup> ettersom EU representerer et flertall blant delegatene på komitémøter. På en annen side tilsier komitéens fokus på enighet ved utarbeidelse av anbefalinger, at det ikke er slik at en majoritet kan overkjøre et mindretall.

#### 2.4.6 Oppsummering

Kilder og uttalelser fra flere av de involverte partene kan samlet bidra til press og etablering av praksis og enighet blant konvensjonspartene i Europa. Det vurderes ved behandling av problemstillingene.

Som følge av at Bernkonvensjonens svake håndhevningsmekanismer, vil ikke alle brudd på konvensjonsteksten sanksjoneres. Da kan man se det slik at det reelt sett ikke foreligger et brudd

---

<sup>60</sup> Ibid side 2.

<sup>61</sup> Darpö (2016) side 288.

<sup>62</sup> Keulartz (2008) side 266.

<sup>63</sup> Artikkel 12.

<sup>64</sup> Eksempelvis C-674/17.

<sup>65</sup> Prop. 63 L (2016–2017) side 82.

på konvensjonen. Samtidig er det en kjensgjerning at rettsregler brytes uten at lovbryteren blir stilt til ansvar. Dette gjelder både nasjonalt og internasjonalt. Det betyr ikke nødvendigvis at reglene er mindre forpliktende.

På en side kan dette tas til inntekt for at det restriktive tolkningsprinsipp er av stor betydning for konvensjonsteksten. På en annen side vil signaler fra de involverte partene og organisasjoner innebære press overfor konvensjonspartene. Den intense overvåkingen tyder det på at det er forpliktende regler som konvensjonspartene forventes å følge. Dette er bakgrunnen for at komitéens rolle må vurderes ved behandling av problemstillingene.

### **3        Krav til bevaringsnivå for ulv etter Bernkonvensjonen**

#### **3.1       Innledning**

Begrepet “conserve”, (“bevaring”), i artikkel 1 er uttrykk for et mål om fravær av aktivitet som leder til negativ nedgang av artene. Samtidig er det et uttrykk for et mål om tilretteleggelse for positiv utvikling av artene.

Artikkel 1 reiser en problemstilling om det er slik at konvensjonspartene forventes å nå et konkret nivå for bestandene ved bevaring. I dette kapittelet undersøkes det hvorvidt konvensjonen stiller krav til konkret bevaringsnivå, og hvilke kriterier som i så fall gjelder.

#### **3.2       Artikkel 2**

Det følger av artikkelen at konvensjonspartene skal “take requisite measures to maintain the population of wild [...] fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements [...]”.

Det fremgår av artikkel 2 hvilket nivå som søkes oppnådd for artsbestanden. Artikkel 2 forplikter konvensjonspartene til å vedlikeholde og tilpasse bestanden til et nivå som samsvarer med de hensyn bestemmelsen oppstiller (“a level which corresponds in”). Det redegjøres nærmere for hensynene i punkt 3.3.

Begrepet “maintain” indikerer at det sentrale er “status quo”: at arten ikke får det verre enn hensynene tilsier. Formuleringen “adapt it to” indikerer at det også kan være behov for å tilpasse

arten til et nivå som korresponderer med hensynene. Artikkelen gir dermed uttrykk for en resultatforpliktelse for artene, ettersom partene skal oppnå ønsket bestandsnivå med nødvendige midler (“shall take requisite measures”). Det er relevant å vurdere om øvrige bestemmelser som innebærer forpliktelser om tiltak for bevaring, eksempelvis artikkel 3, 4 og 6, virker inn på tolkningen av artikkel 2. Det undersøkes nærmere i punkt 3.4, 3.5 og 3.6.

I punkt 3.7 vurderes rollen til komitéen og hvordan dette påvirker anvendelsen av artikkel 2, ettersom institusjonens mangel på håndhevningsmekanismer påvirker konvensjonens effektivitet.

### **3.3 Relevante hensyn for nivået**

Artikkel 2 gir uttrykk for en avveining av relevante hensyn, som skal tas i betraktning ved arbeid for et bestemt bestandsnivå. Bestandsnivået skal særlig korrespondere med “ecological, scientific and cultural requirements”, (jf. “in particular”). Det skal også tas i betraktning “economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally”. Ordlyden viser hvilke hensyn som skal veie tyngst. Selve kartleggingen av hensynene er et forskningsmessig spørsmål, da det er et fokus på “scientific .. requirements”.

Hensynet til økologi innebærer at konvensjonspartene må ta i betraktning vitenskapelige vurderinger av ulvens forhold til miljøet, herunder ulvens påvirkning av levende og ikke-levende faktorer. Aksjonsplanen fremhever for eksempel relevansen av tilgang til byttedyr, potensiell biologisk utveksling, menneskelige aktiviteter som representerer en trussel og ellers preferert habitat.<sup>66</sup> Komitéen anbefaler etablering av korridorer slik at det er tilgang til adskilte bestander.<sup>67</sup> Dette kan være viktig for genetisk variasjon.

Enkelte av hensynene i artikkel 2 kan tale for en svakere bevaring av bestanden. Nedgraderingsrapporten bekrefter at for eksempel økonomiske forhold kan være en begrensning for vernet. Det skrives at målet til konvensjonen er å: “[...] allow the wolf to recover and live throughout Europe wherever it is biologically and economically feasible.”<sup>68</sup> Dette er aktuelt for stater som har en landbrukspolitikk som ikke er tilpasset risikoen forbundet med ulv. Der ulv

---

<sup>66</sup> Aksjonsplan (2000) side 28-32.

<sup>67</sup> Rekommandasjon 43 (1995) punkt 9.

<sup>68</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 17.



har vært utryddet en lengre periode, kan det også diskuteres om utmarksbeite er et kulturelt hensyn som må avveies mot bevaring av ulvebestander.

Selv om økologi, vitenskap og kultur veier tyngst, er ordlyden i artikkel 2 såpass vag at den kan gi stater et handlingsrom vedrørende hvilket nivå de legger seg på. Avveiningen mellom hensynene kan bli et politisk spørsmål. Det vurderes i avhandlingen om det stilles minstekrav som må overholdes.

Artikkel 2 må sees i lys av artikkel 1. I forklaringsrapporten bekreftes det at artikkel 2 anvendes for å nå målet i artikkel 1: “This article contains a main obligation that follows from the aims stated in Article 1, paragraph 1”.<sup>69</sup> Det må anerkjennes at det er nettopp økonomiske interesser tilknyttet landbruket, som har medført utryddelse av ville arter og deres habitater i store deler av Europa. Konvensjonen har som formål å bevare av ville arter og vill natur, ikke menneskelig aktivitet.<sup>70</sup> Dette innebærer at konvensjonen forutsetter at kompromisser gjennomføres.

Minstekrav til bevaring fremgår av sammenhengen mellom bestemmelsene i konvensjonen. Bestanden må ligge på et nivå hvor den ikke er “endangered” eller “vulnerable”.<sup>71</sup> Ordlyden “vulnerable” åpner for betraktninger basert på internasjonale føre-var-prinsippet. For de mindre beskyttede artene i vedlegg III uttrykkes det at konvensjonspartene skal: “keep the populations out of danger”.<sup>72</sup> Det er logisk etter en ”fra mer til det mindre”-betraktning at dette også gjelder for artene i vedlegg II.<sup>73</sup>

Det er brukes tre begreper om nivået som ønskes nådd av ulike aktører i forbindelse med konvensjonen: “viable populations”<sup>74</sup>, “favourable conservation status”<sup>75</sup> (“FCS”) og “satisfactory conservation status”<sup>76</sup>. Det er uklart hva som er relasjonen mellom disse begrepene. Den siste

---

<sup>69</sup> Europarådet (1979) side 5.

<sup>70</sup> Linnell (2017) side 140.

<sup>71</sup> Artikkel 1.

<sup>72</sup> Artikkel 7(2).

<sup>73</sup> Legges også til grunn av Lyster (2010) side 300.

<sup>74</sup> Rekommandasjon 17 (1989), 82 (2000), Ekspertgruppen (2000) side 100.

<sup>75</sup> Rekommandasjon 82 (2000), 59 (1997), PACE 1964 (2011), Resolusjon 2 (1993) 6. avsnitt og vedheng 2 del II, Gjennomgang (2003) side 3, Komitémøte (2017) side 6.

<sup>76</sup> Artikkel 7, Møterapport (1993) vedheng 11.

tiden er det FCS som benyttes i størst grad. Begrepet “FCS”, “gunstig bevaringsstatus”, benyttes også i Bonnkonvensjonen og habitatdirektivet.<sup>77</sup> Komitéen anvendte begrepet “FCS” for artene i vedlegg II:

“Aware that in many instances wild species which have an unfavourable conservation status (particularly those listed in Appendix II of the Convention) may require special conservation efforts to acquire a population level which corresponds to their ecological requirements, as stated in Article 2 of the Convention”<sup>78</sup>

Ut fra praksis er det naturlig å se begrepene som et resultat av analysen som forutsettes i artikkel 2, ettersom både rekommandasjoner fra komitéen og PACE fokuserer på ”ecological requirements” og ”safe ecological levels”.<sup>79</sup> Hva som er innholdet i “FCS”-begrepet, fremgår ikke klart av uttalelsene. Det er vanskelig å etablere minstekrav basert på rekommandasjonene, utover at det er klart at økologi i artikkel 2 er det viktigste for oppnåelse av FCS.

### **3.4      Artikkel 4**

Komitéen har iverksatt et felles prosjekt for oppfyllelse av artikkel 4s forpliktelser om habitatbevaring: “The Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest” (ASCI).<sup>80</sup> ASCI-reservater skal bidra til å nå tilfredsstillende nivå for artene etter artikkel 2:

“The national designation of the adopted Emerald sites will ensure that they are protected from external threats and subject to an appropriate regime for achieving a satisfactory conservation status of the species and natural habitats listed in Resolutions no. 4 (1996) and no. 6 (1998) present on the site, involving, if and where appropriate, management plans, administrative measures and contractual measures”<sup>81</sup>

Ulv nevnes de nevnte resolusjonene fra 1996 og 1998.

---

<sup>77</sup> Bonnkonvensjonen artikkel 1(d), Habitatdirektivet artikkel 1, 16.

<sup>78</sup> Rekommandasjon 59 (1997).

<sup>79</sup> Hhv. Rekommandasjon 59 (1997), PACE 1964 (2011).

<sup>80</sup> Rekommandasjon 59 (1997) gjentatt i 172 (2014), Resolusjon 5 (1998), Møterapport (2000) vedlegg 3, Deklarasjon (2004) punkt 4.

<sup>81</sup> Resolusjon 8 (2012).

Komitéens arbeid viser at en forutsetning for artsbeskyttelse, er beskyttelse av habitater. Det oppfordres til å undersøke om eksisterende habitater er egnet for levedyktige bestander.<sup>82</sup> Habitatstap ble i 1989 ansett som en av de største truslene for ulvs overlevelse av komitéen og er antakelig fortsatt aktuelt for ulv, da det samme ble lagt til grunn i Europakommisjonens LIFE-program i 2013.<sup>83</sup>

Artikkel 2 innebærer at bevaringsnivået for arten, må sees i synergi med habitatvern etter artikkel 4. Dette er relevant for økologiske hensyn etter artikkel 2.

### **3.5 Økosystemtilnærming**

Artikkel 4 og 2 sett i sammenheng, åpner for en økosystemtilnærming til spørsmålet om bevaring av ulv. Økosystemtilnærming handler om et fokus på hvordan arter, økologi og habitatet virker sammen. Det miljøet ulv tar en del av, er også omfattet av “ecological requirements” i artikkel 2.

Etter inngåelse av konvensjonen ble økosystemtilnærming til artsbevaring ansett som grunnleggende i vitenskapskretsene. Komitéen har gjentatt følgende i sine anbefalinger: “Noting that integrated ecosystem management and habitat protection have great advantages for the preservation of biodiversity and should go hand in hand with species protection efforts”.<sup>84</sup>

Biomangfoldkonvensjonens tekst gir i større grad uttrykk for en økosystemtilnærming: “Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings”.<sup>85</sup> Dette ble ytterligere styrket gjennom vedtakelse av Malawiprinsippene som krever en økosystembasert forvaltning.<sup>86</sup>

Stor vekt på økosystembetraktninger ved artsbevarelse, er ikke nødvendigvis det konvensjonspartene forutså ved ratifikasjon av konvensjonen. Flere år med gjentakende rekommandasjoner har imidlertid etablert en enighet om å legge stor vekt på dette. Konvensjonspartene har dessuten i ettertid ratifisert Biomangfoldkonvensjonen.

---

<sup>82</sup> Rekommandasjon 43 (1995) punkt 9, Resolusjon 6 (1998).

<sup>83</sup> Rekommandasjon 17 (1989), Europakommisjonen (2013) side 41.

<sup>84</sup> Rekommandasjon 168 (2013), 150 (2010), 59 (1997).

<sup>85</sup> Biomangfoldkonvensjonen artikkel 8 (d).

<sup>86</sup> Malawiprinsippene (1998).

Flere kilder gir uttrykk at en økosystemtilnærming er essensielt for ulv. Rovdyr anses som en hovedbrikke ved balansering av næringskjeder. Aksjonsplanen for ulv understreker betydningen av en økosystemtematikk.<sup>87</sup> Komitéen beskriver ulv som en "keystone species" for ivaretakelse av biomangfold ved gjenoppretting av økosystemer i fjellregioner.<sup>88</sup> Ulv har en funksjon for "needs of sub-species" etter artikkel 2. Dette innebærer at vern av ulv har en positiv effekt på naturlige økosystemer, noe som er av betydning etter artikkel 2.

### **3.6 Artikkel 6 og vedlegg II**

Krav om at konvensjonspartene skal implementere nødvendige legislative og administrative tiltak for vern om artene i vedlegg II, etter artikkel 6 første ledd, kan virke inn på bevaringsnivået etter artikkel 2. Eksempelvis, lav aksept blant befolkningen kan få betydning for avveiningen etter artikkel 2 ("recreational requirements"). Dersom dette får betydning kan det stilles spørsmål ved om konvensjonsparten i tilstrekkelig grad har informert om viktigheten av bevaring i henhold til artikkel 6 og artikkel 3, og at ulv er ufarlig for menneskers liv og helse.

Hovedregelen er et absolutt forbud mot all form for felling etter artikkel 6.<sup>89</sup> Bestemmelsen gir større grad av beskyttelse for arter inntatt i vedlegg II enn arter i vedlegg III, hvor hovedregelen er at uttak er tillatt.<sup>90</sup> Det ble fremhevet i forarbeidene og i forklaringsrapporten at et av målene til konvensjonen er:<sup>91</sup> "[...] severe restrictions on hunting, shooting, capture of animals needing protection".<sup>92</sup> Forklaringsrapporten legger samtidig til grunn at unntak kun gjøres fra artikkel 6 "under the strict conditions set out in Article 9."<sup>93</sup>

Inndeling av artene i ulike vedlegg indikerer en idé om at artene på et tidspunkt ikke har behov for strengt vern og kan nedgraderes til et annet vedlegg. Det er komitéen som avgjør når arter kan flyttes fra vedlegg II til III.<sup>94</sup> Komitéen utarbeidet retningslinjer for vurderingen og la til grunn følgende momenter av betydning: trusler mot arten, habitatets tilstand, eventuell nedgang

---

<sup>87</sup> Aksjonsplan (2000) side 28-29.

<sup>88</sup> Rekommandasjon 145 (2010).

<sup>89</sup> Artikkel 6(1)2.punktum (a-e).

<sup>90</sup> Artikkel 7.

<sup>91</sup> PACE 720 (1973), Gregory (2012) side 3.

<sup>92</sup> Europarådet (1979) side 1.

<sup>93</sup> Ibid side 11.

<sup>94</sup> Artikkel 14 (1) første strekpunkt.

av bestanden, sårbarhet mot utnyttelse og økologisk rolle; rolle i næringskjeden og økosystemers avhengighet av arten.<sup>95</sup>

Øvrige aktører har også et fokus på økologi i vurderingen. PACE utarbeidet følgende anbefaling, til minsterkomitéen, om når flytting utføres: “[...] when species included in Appendix II of the Bern Convention have reached safe ecological levels and such a move would not jeopardise the current favourable status[...]”.<sup>96</sup> Et fokus på økologi og potensiell utbredelse av arten, var grunnen til at ekspertgruppen frarådet nedgradering av ulv.<sup>97</sup> Dette var blant annet som følge av at mange ulvebestander lever på små og fragmenterte områder:

“[...] habitat degradation and fragmentation is a growing threat in several countries. Legal tools for species protection are particularly important for highly mobile species like wolf where protected areas are not large enough to meet all their habitat and other needs.”<sup>98</sup>

Praksis knyttet til spørsmål om nedgradering av artsvern er i samsvar med utviklingen av begrepet FCS i vurderingen av artikkel 2. Det forutsettes at bestandene styrkes så lenge arten er inntatt i vedlegg II, ettersom det er forbud mot uttak etter artikkel 6. Bestandens utvikling avhenger også av bruken av artikkel 9 som tillater uttak. Forholdet mellom artikkel 9 og 2 vurderes nærmere i kapittel 5.

### **3.7 Komitéens rolle**

Ettersom det er komitéen som overvåker konvensjonen, får komitépraksis betydning for anvendelsen av artikkel 2. Forhandlingsfokuset til institusjonen gir konvensjonspartene mye fleksibilitet.

Komitéen fokuserer på resultater og effektivt arbeid for å nå målet for bestander i ugunstig tilstand: ”Conscious of the fact that most of these obligations bind Contracting Parties as to the results to be attained, while leaving them the choice of the means to be used for that purpose”.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Rekommandasjon 56 (1997).

<sup>96</sup> PACE 1964 (2011) punk 3.3.3.1.

<sup>97</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 14, 16, 17.

<sup>98</sup> Ibid side 15.

<sup>99</sup> Resolusjon 1 (1989).

Fleksibiliteten ved utøvelse av konvensjonen forutsetter at konvensjonspartene oppnår resultater.

Der konvensjonsparter svikter, har komitéen gitt uttrykk for at det vil legges mer press på parten:

“[...] the fact that some populations listed in Appendix II of the convention have proven unsatisfactory conservation status can be sufficient to lead the Standing Committee, in accordance with the objectives of the convention, to urge Parties to take the necessary measures.”<sup>100</sup>

Case file-systemet, omtalt i punkt 2.4.2, praktiseres med et progresjonsfokus:

“[...] some cases are closed not because the threat has completely disappeared, but because the Party has shown good progress and the Standing Committee may decide to monitor such progress as an information point rather than as an opened case-file.”<sup>101</sup>

Dermed kan man se det slik at det ikke foreligger brudd på konvensjonen, så lenge det er progressivt arbeid med bevaring av arten. Hvis for eksempel bestanden utvikles i negativ retning eller ikke forbedres over lengre tid, må det undersøkes om innsatsen for vern om arten er tilstrekkelig.

Det overnevnte kan illustreres med klagesakene mot Norge. Norge ha blitt klaget inn fem ganger til case file-systemet (1999, 2009, 2011 og 2013) på bakgrunn av rovdyrforvaltningen.<sup>102</sup> Saksgang har aldri blitt åpnet, men norsk rovdyrpolitikk har blitt diskutert i enkelte møter for komitéen. I møterapporten fra 1999 ble følgende lagt til grunn av sekretariatet: ”Wolf numbers have increased in Norway since the entry into force of the Convention and no breach to its obligations had been found.”<sup>103</sup> Møterapporten fra 2000 med etterfølgende rekommandasjon presenterte Norge rovdyrpolitikken. Følgende forutsetninger er lagt til grunn av Norges representant:

---

<sup>100</sup> Møterapport (1993) vedheng 11.

<sup>101</sup> Sekretariatet (2008) side 6.

<sup>102</sup> Komitémøte (6.12.2019) side 4-7, NOU 2004:28 side 223.

<sup>103</sup> Møterapport (1999) punk 6.2.

“We have a firm policy of establishing and keeping viable populations of the species involved. This policy is not likely to change. [...] We consider our national and international obligations as an obligation of results, and methods to be adjusted and implemented at our own timing and priority.”<sup>104</sup>

I etterkant av dette møtet ble Norge og Sverige oppfordret til å fortsette en “slik” politikk.<sup>105</sup> I en møterapport fra 2001 ble følgende forutsetninger lagt til grunn av Norge:

“The delegate of Norway explained the difficulties of managing a carnivore species that had recovered only recently after bordering extinction in both Norway and Sweden. On a medium term the wolf population of South Scandinavia could be considered to have recovered spectacularly from near extinction to 87-97 wolves last winter. This had been better than expected and had been reached thanks to a sustained conservation effort. As this population had an annual increase of 20-30% it was expected to continue growing. Norwegian policy was for the establishment of viable populations of all carnivores.”<sup>106</sup>

Ulfstein og i TOSLO-2017-196251 tolkes komitépraksisen dithen at Norges politikk er i overensstemmelse med Bernkonvensjonen.<sup>107</sup> Uttalelsene fra Norge gir imidlertid uttrykk for en forutsetning om progresjon for den Sør-Skandinaviske bestanden på tidlig 2000-tallet. Dette kan være årsaken til at Norge ikke blir kritisert.

Signaler fra komitéen, i form av rekommandasjoner og resolusjoner, viser hva som må forbedres for bestandene i henhold til artikkel 2. Signalene kan sees i sammenheng med inndeling av arter i vedleggene. Vedleggene viser en trinnvis tankegang om at enkelte arter har større behov for beskyttelse enn andre. Det handler ikke om hvilke arter som er truet, men hvilke arter som behøver strengest vern, derav “strictly protected fauna”.<sup>108</sup> Hvilket vedlegg arten er inntatt i, indikerer i hvilken grad det må vises innsats for bevaring.

---

<sup>104</sup> Ekspertgruppen (2000) side 13.

<sup>105</sup> Rekommandasjon 82 (2000).

<sup>106</sup> Møterapport (2001) punkt 5.4.

<sup>107</sup> Ulfstein (2001) side 11, 12.

<sup>108</sup> Artikkel 6 contra 7.

Rekommandasjonen fra 2012 tyder på at det fortsatt er behov for progresjon for ulvebestandene. Selv om ulv allerede har ekspandert og står sterkere i Europa, gir komitéen uttrykk for at fortsatt ekspansjon er nødvendig:

“Having regard to the aims of the Convention to conserve wild flora and fauna and its natural habitats; Welcoming the natural expansion of population of large carnivores in Europe, as these species play a key ecological role in natural and semi-natural habitat. [...] Addressing conservation of large carnivores in a long-term perspective and taking into account their large-scale distribution; [...] In that context, welcome the natural expansion of large carnivores’ populations, especially where this may help a population to reach a satisfactory conservation status and/or improve its genetic variability”<sup>109</sup>

Ytterligere rekommandasjoner gjentar et ønske om å forbedre bevaring av ulv.<sup>110</sup>

I 2011 la PACEs komitérapport til grunn for rovdypene at: “[...] the status of these species on a pan-European scale is still far from favourable, while the limited success in their conservation has created significant controversies[...]”.<sup>111</sup> Under Bernkonvensjonens møter har Sekretariatet særlig påpekt at ulvs progresjon er sviktende i vestlige land hvor ulv er en tilbakevendt art.<sup>112</sup>

Det er fortsatt indikasjoner på at det forventes innsats for vern av ulv i Europa både fra komitéen og Europarådet. Dette er i overensstemmelse med det som allerede følger av konvensjonsteksten. Ekspandering av bestander er i tråd med økologikravet, og er i tillegg en naturlig konsekvens av forbudet mot uttak av ulv.

---

<sup>109</sup> Rekommandasjon 163 (2012), også lagt til grunn i 43 (1995).

<sup>110</sup> Rekommandasjon 198 (2018) som påminner tidligere rekommandasjoner: 137 (2008) 2.avsnitt, 82 (2000) 5.avsnitt.

<sup>111</sup> PACE (2011) punkt 4.3.

<sup>112</sup> Møterapport (2010) punkt 5.3.



### **3.8 Oppsummering**

Det er tydelig at begrepet “level” i artikkel 2 ikke refererer til en konkret tallkalkulering av bestanden, men heller en tilstand for bestanden. Konvensjonspartene må først og fremst fokusere på økologiske og vitenskapelige krav etter artikkel 2, også kalt FCS, da det er dette som er avgjørende for ulvens sårbarhet etter artikkel 1.

Følgende er også lagt til grunn i en gjennomgang av sekretariatet i 2003 om komitéens arbeid for rovdypene:

“At present, the main goal of carnivore conservation is to maintain existing populations in a favourable conservation status, reverse their decline and secure them by gaining public acceptance and support. The Bern Convention aims both to the legal protection of the species and to the conservation and restoration of their habitats.”<sup>113</sup>

For komitéen er progressivt arbeid det viktigste. Et minstekrav blir dermed at konvensjonsparter arbeider med ulvebanden slik at den ikke går i negativ retning økologisk sett.

## **4 Staters ansvar for bevaring av ulv**

### **4.1 Innledning**

Der progresjon av bestanden svikter gjennomgående, kan man spørre om staters svake resultater tilsier et behov for reduserte forpliktelser ved bevaring av arten etter artikkel 2. Det vil si at det tillates en bevaringspolitikk som nedprioriterer ulvs naturlige økologiske utbredelse.

Dette reiser flere problemstillinger. For det første, hvilke stater har i utgangspunktet ansvar for bevaring, og om det eventuelt kan være slik at det er mindre ansvar for enkelte stater. For det andre, hvordan ansvarsforholdet er for stater med grenseoverskridende bestander.

### **4.2 Ansvar i europeisk perspektiv**

Ansvar for arten kan gjelde for de enkelte konvensjonsstater hvor ulvebestander eksisterte ved ratifikasjon eller så gjelder ansvaret også i de konvensjonsstater der arten opprinnelig har tilhørt og den naturlig migrerer til.

---

<sup>113</sup> Gjennomgang (2003) side 3.

Det fremgår av artikkel 1 at konvensjonsparter skal: “protect migratory species in particular”. Det indikerer en mulighet for reetablering av arter som migrerer. Ulv er imidlertid ikke en av de klassiske migrerende artene, ettersom arten ikke migrerer sesongbasert. Ulv omfattes for eksempel ikke av Bonnkonvensjonen, som definerer “migratory specie” som en art som vandrer i et forutsigbart mønster.<sup>114</sup>

I artikkel 10 i Bernkonvensjonen uttrykkes det at konvensjonsparter skal koordinere tiltak med hverandre for beskyttelse av “[...] the migratory species specified in Appendices II [...] whose range extends into their territories”. Ulv har en rekkevidde som går på tvers av landegrenser.

Det kan ha kommet som en overraskelse for konvensjonspartene, som har blitt forpliktet til å verne ulv som har vandret langt fra dens opprinnelige revir. I Belgia ble ulv registrert, for første gang på 100 år, etter at den hadde vandret 500 km fra Tyskland.<sup>115</sup> Det uforutsigbare vandringspotensialet gjør at ulv muligens ikke i kjernen av “migratory specie”-begrepet etter Bernkonvensjonen.

Konvensjonsteksten skiller ikke mellom de ulike artenes tilstand i statene med mindre det er tale om “non-native species”.<sup>116</sup> Det tyder på at begrensningen gjelder der det blir en vurdering av om arten er “fremmed” for staten, ikke hvorvidt arten reetableres.

Artikkel 11 annet ledd bokstav a regulerer reintroduksjon av arter. Bestemmelsen kan tas til inntekt for at hvor ulv eksisterte ved inngåelse av konvensjonen er uten betydning, ettersom den aktivt kan reintroduseres i sitt naturlige habitat.<sup>117</sup> Dersom arter kan reintroduseres, er det også nærliggende at arter på egenhånd kan reetableres i tidligere områder. Reintroduksjon utføres der studier viser at det er “effective and acceptable”. Dette er potensielt også en forutsetning for arter som reetableres. På en annen side fremstår dette som lite naturlig, når artens egen suksessfulle migrasjon taler for at det er “effective and acceptable”.

---

<sup>114</sup> Bonnkonvensjonen artikkel 1(a).

<sup>115</sup> Phys (2018).

<sup>116</sup> Artikkel 11(2)(b).

<sup>117</sup> Artikkel 11 baseres i stor grad på frivillighet: Rekommandasjon 58 (1997), 17 (1989), 43 (1995), Ekspertgruppen (2000) side 14.

Ulfstein legger til grunn at artikkel 6 og 9 ikke kan forstås slik at det gjelder en ”plikt til å ha sine egne bestander av de enkelte arter”.<sup>118</sup> Artikkel 6 forbyr imidlertid felling av arten. Forbudet innebærer ikke plikt til å opprette en bestand, men at man er forpliktet til å ikke drepe et dyr i vedlegg II, forutsatt at det ikke er en fremmed art. En konsekvens av dette er at man til slutt vil kunne få en egen bestand, dersom arten innvandrer i stort nok antall.

Majoriteten av stater hvor ulv allerede eksisterte ved ratifikasjon har reservert seg mot denne etter artikkel 22.<sup>119</sup> Bulgaria, Tsjekkia, Finland, Latvia, Makedonia, Polen, Slovakia, Slovenia, Tyrkia og Ukraina, reserverte seg fullstendig mot ulv.<sup>120</sup> Georgia, Litauen og Spania, reserverte seg delvis ved å definere ulv som ”protected fauna species” etter vedlegg III, i stedet for ”strictly protected fauna species” i vedlegg II.<sup>121</sup> Omtrent 13 av 17 stater hvor ulv eksisterte ved ratifikasjon, har moderert artens beskyttelse. Felles for disse statene, med unntak av Finland, Spania og Tyrkia, er at statene ratifiserte konvensjonen sent på 90-tallet.<sup>122</sup>

I forklaringsrapporten til konvensjonen fremgår det at vedlegg II kun inneholder de artene som det kunne oppnås enighet om.<sup>123</sup> Dersom ulv utelukkende skulle bevares i stater der arten forekom ved ratifikasjonen, ville oppstilling av ulv i vedlegg II være poengløst når majoriteten av statene hvor arten eksisterte verken hadde ratifisert konvensjonen eller beskyttet ulv ved ratifikasjon. Dessuten, ville statene hvor etablerte ulvebestander eksisterte ved ratifikasjon være forpliktet til en uforholdsmessig byrde ved å ta vare på arten og bringe den opp til nivået konvensjonen krever. Spania, Portugal, Romania og enkelte baltiske stater hadde allerede ulvebestander på over tusen individer.<sup>124</sup>

Praksis i etterkant av konvensjonsinngåelsen indikerer at konvensjonsland hvor ulv reetableres også har et ansvar om bevaring. I to ulike rekommandasjoner er potensialet for migrering av rovdyr eksplisitt behandlet. Østerrike ble oppfordret til å forberede immigrasjon av gaupe og

---

<sup>118</sup> Ulfstein (2001) side 17.

<sup>119</sup> Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Gjennomgang (2003) side 9.

<sup>122</sup> Europarådet (2019).

<sup>123</sup> Europarådet (1979) side 10.

<sup>124</sup> Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8.

Frankrike fikk samme oppfordring om ulv.<sup>125</sup> Komitéen oppfordrer stater til å iverksette "recovery plans", og fremhever at det er særlig viktig for ulv i Vest-Europa.<sup>126</sup> Det er hovedsakelig i Vest-Europa ulvebestander er reetablert.

Konvensjonsstater har akseptert tilbakekomst av ulv (likevel med ulik grad av aksept). Dette gjelder blant annet Danmark, Østerrike, Nederland, Sveits, Tyskland, Sverige, Norge og Frankrike, som ikke hadde etablerte ulvestammer ved ratifikasjon.<sup>127</sup>

Ordlyden til konvensjonen løser ikke problemstillingen eksplisitt, men langvarig praksis tilsier at stater med reetablerte ulvebestander også har ansvar for bevaring. Det kan likevel foreligge et ulikt ansvar for enkelte stater.

### **4.3 Mindre ansvar for ulv enn andre europeiske stater**

Det kan vise seg å være mer problematisk å bevare ulv enn det som var forutsatt ved konvensjonssinnngåelsen. Artikkel 2 åpner for en avveining. Det kan foreligge økonomiske eller kulturelle grunner som klart overgår de økologiske kravene til ulv, og som gjør at de økologiske kravene må nedprioriteres. I stedet for å lede til et mindre ansvar, kan slike hensyn alternativt tale for en tregere utvikling av ulvebestanden enn andre stater.

Ulv en kontroversiell art, ikke bare ved reetablering, men også i stater hvor bestander alltid har eksistert. Det er et generelt lavt ønske om å bevare ulv. Dette bekreftes av at de fleste stater som hadde etablerte ulvebestander ved ratifikasjon inntok reservasjon mot arten. Ulv skaper konflikter i beitenæringen og blant lokalbefolkning i Europa gjennomgående hvor arten har blitt reintrodusert. Dette gjelder også de baltiske statene hvor ulv alltid har eksistert.<sup>128</sup> I de baltiske statene har befolkningen levd side om side med ulv i alle år og bruk av vokterhund er utbredt, likevel registreres det store konflikter i disse statene.<sup>129</sup> Litauen har gått fra 600 ulv i år 2000 til 200-300 ulv i 2018.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Rekommandasjon 82 (2000), 17 (1989).

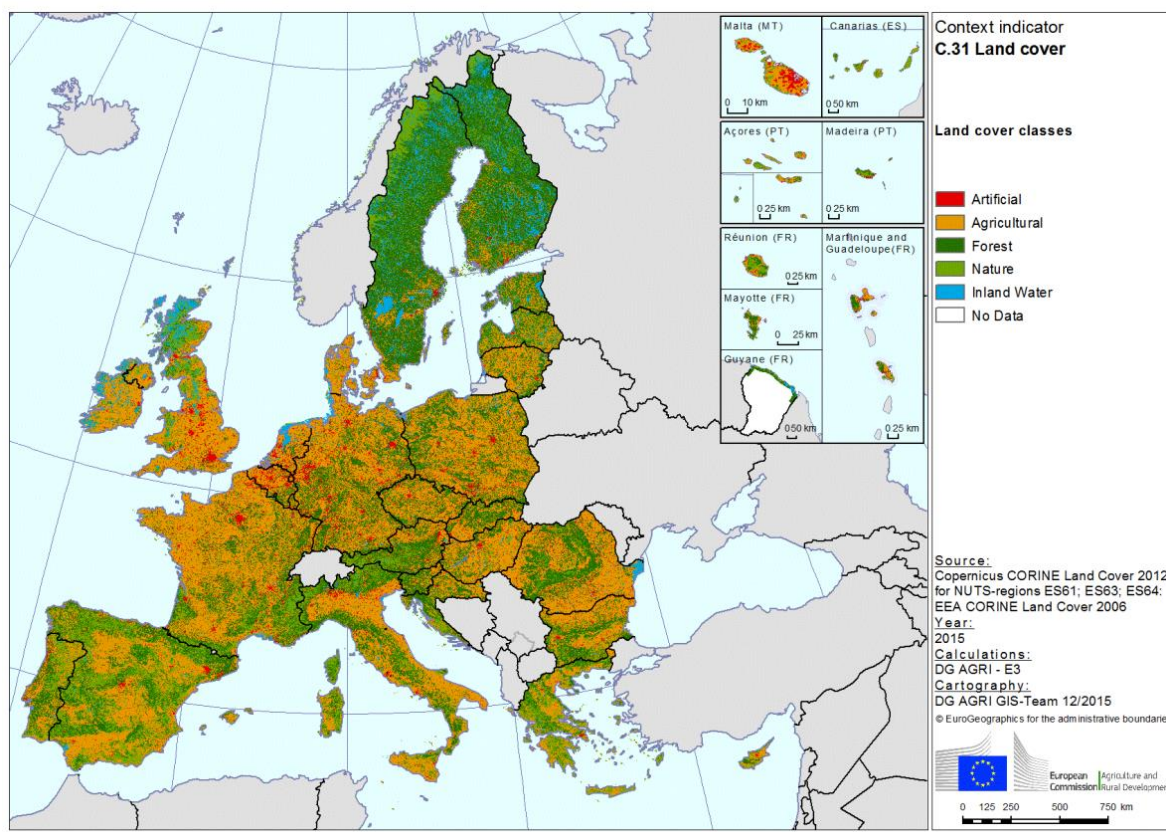
<sup>126</sup> Rekommandasjon 43 (1995) med vedheng.

<sup>127</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 3,5, Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8, Rekommandasjon 82 (2000).

<sup>128</sup> News Wire (2017), Schultheis (2017), Baltisk aksjonsplan (2001) side 22, Nedgraderingsrapport (2005) side 19.

<sup>129</sup> Balys (2018) side 2.

<sup>130</sup> Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8.



Kartet viser fordeling av kultur- og naturlandskap i Europa.<sup>131</sup> Problemer tilknyttet ulv avhenger av jordbruket som drives og hvordan naturlandskapet forvaltes. Ulvs trivsel avhenger av hva slags landskap arten er omgitt. Kartet illustrerer hvorfor det er nødvendig at samtlige stater bidrar. Det er tydelig at Europa er et kontinent hvor menneskelige interesser gjennomsyrrer landskapet. Selv for land som Sverige og Finland, hvor det er mye naturlandskap, er det for eksempel kultur for reindrift og jakt som vil konkurrere med ulv om byttedyr.

Utgangspunktet er at det er en ulempe for stater å bevare ulvebestander. Dette understreker at en samlet innsats for å bevare arten er nødvendig. Forklaringsrapporten indikerer at et samlet bidrag til bevaring er hensikten med konvensjonen. Det at arten var utbredt i enkelte stater, forhindret ikke at arten ble inntatt i vedlegg II. Poenget er en "...united action for their conservation...".<sup>132</sup> Komitéen har for eksempel arbeidet med at stater som har reservert seg mot plikten til å bevare ulv, opphever reservasjonen.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> EU (2018).

<sup>132</sup> Europarådet (1979) side 2.

<sup>133</sup> Rekommandasjon 17 (1989) avsnitt 9.

For at konvensjonsparten skal ha et mindre ansvar, burde det dermed foreligge særskilte holdpunkter. Dersom vanlige problemer med arten i Europa medfører mindre ansvar, vil i så fall øvrige stater i Europa kunne ha en ulvebestand begrenset til et like lavt nivå etter konvensjonen. Da blir målet om bevaring av ulv vanskelig å nå.

Det kan være mer utfordrende å reintrodusere en rovdyrart som har vært fraværende i hundre år, enn å bevare en bestand som allerede er etablert. Statene som inngikk konvensjonen med etablerte ulvebestander, burde ha bedre oversikt over konsekvensene. Det er nok grunnen til at de fleste reserverte seg. Det kan antas at de øvrige statene ikke hadde samme oversikt. Det kan argumenteres for at de statene som ikke reserverte seg, og som hadde etablerte ulvebestander, har godtatt større ansvar for ulv.

Dette tilsier ikke nødvendigvis at stater med en reetablert ulvebestand har mindre ansvar. Majoriteten av statene hvor ulvebestander allerede eksisterte har tross alt reservert seg. Stater med en reetablert ulvebestand kan ha mer fleksibilitet når det gjelder progresjonen mot å nå målet. Det vil si at de kan bruke lenger tid på å nå kravene i artikkel 2. Tilpasningen av samfunnet til reetablert ulv kan være mer kostbart og tidkrevende.

Enkelte stater kan ha større omstillingsbehov enn andre. Det kan gjelde stater med lengre tidsrom med fravær av ulv, med spredt bosettingsmønster blant befolkningen og større behov for bruk av utmark; både når det kommer til utmarksbeite og jaktinteresser. Dette er for eksempel aktuelt i alpine og i Norge. Andre stater er svært sentraliserte, de har mer dyrkbar jord, en flatere mark og et høyutviklet industrialisert jordbruk med større gårder. Under slike forhold kan for eksempel landbruksindustrien være mindre utsatt for angrep fra ulv.

Det kan bli aktuelt med mindre ansvar i de tilfeller ulv i FCS vil lede til masseomveltning av samfunnsstrukturen. Hvorvidt en slik masseomveltning vil forekomme, beror på området ulvebestanden behøver, statens størrelse og økonomiske begrensninger.

En rapport fra Europakommisjonen i 2012 gjennomgår kostnadene tilknyttet bevaring av rovdyr de ulike statene i Europa. Gjennomgangen viser at Frankrike, Finland og Norge er på toppen når det kommer til kostnader i forbindelse med ulveforvaltning: Kostnadene er knyttet til kom-

pensasjon for tap av husdyr (herunder reinsdyr) og kostnader til implementering av forebyggende tiltak.<sup>134</sup> Kostnadene kan være avhengig av flere ulike faktorer: hvor behjelpelig staten er ved implementering av erstatningsordninger og forebyggende tiltak, antall ulv, statistikk-overvåking av ulv som gjør skade og hvor aktive bøndene er til å utnytte forebyggende tiltak. Enkelte konvensjonsparter gir ikke kompensasjon ved tap av husdyr til rovdypene. Inntil en nærmere analyse foreligger om hvordan ulv påvirker statene i Europa, kan det være vanskelig å trekke en slutning utfra statistikken om at Frankrike, Finland eller Norge for eksempel vil kvalifisere til lavere ansvar for bevaring av ulv.

Komitéen anerkjenner utfordringen knyttet til rovdypene, spesielt for konvensjonsstater der ulv reetableres. Det er en vanskelig situasjon og oppleves som urettferdig for distriktene.<sup>135</sup> Likevel, arbeider komitéen gjennomgående med undersøkelse av andre løsninger enn felling.<sup>136</sup> Ønsket er å: "... promote co-existence of viable populations of large carnivores with sustainable development of rural areas in appropriate regions".<sup>137</sup> I en møterapport fra 2010 er følgende uttrykt:

"Concerning large carnivores (particularly wolf) in Western Europe, the Committee was in favour of better analysing [direktesitat] co-existence of large carnivores and people so that conflicts may be avoided. A number of Contracting Parties are interested in exploring further human-dimension aspects of large carnivores and agreed that the Convention has a key role to play in this."<sup>138</sup>

Det tyder på at løsninger undersøkes, og at det fortsatt er utsikter til at FCS-målet er gjennomførbart. Komitémøtene handler om at statene finner løsninger på det som ofte er felles problemer. Poenget er at statene kan dele erfaringer og samarbeide om løsninger på utfordringene. Situasjonen med ulv er langt fra perfekt. Utfordringene ser likevel ikke ut til å påvirke ansvaret til konvensjonspartene.

Det er uklart om det kan etableres ulikt ansvar for konvensjonspartene i europeisk perspektiv. Det kan vanskelig legges til grunn ulikt ansvar på bakgrunn av det som ofte er felles problemer,

---

<sup>134</sup> Europakommisjonen (2012) side 142, 145, 168.

<sup>135</sup> Rekommandasjon 82 (2000) 9.avsnitt, 163 (2012) 5. Avsnitt.

<sup>136</sup> Rekommandasjon 163 (2012), 198 (2018), 137 (2008), 82 (2000).

<sup>137</sup> Rekommandasjon 163 (2012), 148 (2010), 137 (2008).

<sup>138</sup> Møterapport (2010) punkt 5.3.

når komitéen aktivt arbeider med forslag til forebyggende tiltak. En av hovedpilarene til konvensjonen er samarbeid om bevaring av arter og deres habitat. Det er viktig at enhver stat bidrar. Bevaring etter konvensjonen er en langsiktig prosess hvor statene samles for å undersøke løsninger.

#### **4.4 Ulvebestand på tvers av landegrenser**

##### **4.4.1 Innledning**

Ordlyden til artikkel 2 og 9 retter seg mot en “population”. Det reiser flere problemstillinger: hva anses som en “population”, hva slags ansvarsfordeling forutsettes for bestander som er helt eller delvis delt mellom stater og hvordan skal statene samarbeide.

##### **4.4.2 Begrepet “population”**

Definisjonen av “population” er en gruppe dyr som holder til i et område eller i et land.<sup>139</sup> I relasjon til artikkel 9 skriver komitéen at “survival of the population” burde baseres på: “[...] on current data on the state of the population, including its size, distribution, state of the habitat [...]”.<sup>140</sup> Dette henviser til en vurdering av størrelse på området, avhengighet mellom individene og biologisk utveksling mellom disse, som også er lagt til grunn av sekretariatet.<sup>141</sup>

Ordlyden rommer flere elementer. Den omfatter sub-populasjoner; nasjonale og lokale delpopulasjoner og metapopulasjoner. Det at aspekter av bestanden hensyntas bekrefter komitéen: “In case of a transboundary population, its entire habitat and subpopulations should be considered when issuing an authorisation [...]”.<sup>142</sup> Dette bekreftes også av sekretariatet:

“Where the (local) population is healthy and unlikely to suffer detrimental effects from a derogation, even if the picture at biogeographic level is less good, a derogation would be easier to justify than if that population is already in a bad state and declining. [...] The status of a species’ (local) population in a certain area may be different from the overall conservation status (present and developing) of populations in the biogeographic region. Both levels should be taken into account in any decision.”<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Cambridge (2019).

<sup>140</sup> Resolusjon 2 (1993).

<sup>141</sup> Tolkningsrapport (2010) side 11.

<sup>142</sup> Resolusjon no. 2 (1993).

<sup>143</sup> Tolkningsrapport (2010) side 11



Ekspertgruppen la noe liknende til grunn:

“They cannot be delegated because a species or habitat is thriving beyond national boundaries (where the Party concerned has no legal or management powers). For wolves, this means that even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable.”<sup>144</sup>

En tolkning med fokus på egen delbestand er hensiktsmessig. Det vil forhindre grenseoverskridende virkninger som påvirker staten man deler bestanden med. Samtidig kompenserer det for mindre kontroll og oversikt over situasjonen for ulv og ulvepolitikken i en annen konvensjonsstat. Der det ikke foreligger samarbeidsavtale om forvaltning av bestanden, er dette aktuelt.

Begrepet “population” er summen av en vurdering basert på ulike aspekter av en bestand. At begrepet samtidig omfavner ulv på tvers av landegrenser bekreftes av komitépraksis.<sup>145</sup> Norges og Sveriges delte ulvebestand er for eksempel nevnt spesifikt som én ”population”.<sup>146</sup> Det må derfor løses hvordan en bestand, som i stor grad deles med en annen stat, skal forvaltes.

#### 4.4.3 Ansvar for bestanden

Det er flere alternativer for hvordan ansvarsfordelingen foretas for en bestand delt mellom stater. Det kan være solidaransvar, at begge statene svarer for hele bestanden, eller så forutsettes en form for pro rata-ansvarsfordeling, at statene svarer for hver sin del av bestanden. Problemstillingen er relevant der konvensjonspartene ikke har lyktes med å inngå forvaltningsavtale om bestanden.

Artikkel 3, 4, 6 og 9 uttrykker at ”Each Contracting Party” er forpliktet til å tilrettelegge for arten. I relasjon til tiltakskravene bekreftes dette i forklaringsrapporten: “Article 3 sets out the general obligation for each Contracting Party to take action individually”.<sup>147</sup> Dette kan legges til grunn for artikkel 9 som har tilsvarende ordlyd. Ordlyden til bestemmelsen tyder på at det i

---

<sup>144</sup> Nedgraderingsrapporten (2005) side 11.

<sup>145</sup> Resolusjon 2(1993). Rekommandasjon 163 (2012).

<sup>146</sup> Rekommandasjon 82 (2000).

<sup>147</sup> Europarådet (1979) side 5.

utgangspunktet er et individuelt ansvar for å sikre overlevelsen til hele bestanden: "Each Contracting Party may make exceptions ... provided that ... the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned". Trusselfaktorer i nabolandet vil være av betydning for overlevelsesvilkåret, samtidig som tilstanden til nasjonalbestandens også tas i betraktning. Ordlyden til artikkel 9 indikerer at ansvaret for den grenseoverskridende bestanden er solidarisk.

Artikkel 2 om ulvebestandenes nivå inneholder imidlertid en annen ordlyd enn artikkel 3, 4, 6 og 9: "The Contracting Parties shall take requisites measures to maintain the population [...]". Dette åpner i større grad for at stater som deler bestanden kan tilpasse og koordinere innsatsen med hverandre.

En eventuell ansvarsfordeling fremgår ikke av artikkel 2. Schei og Ulfstein legger til grunn at utgangspunktet må være en likedeling av ansvaret for samme bestand der det ikke foreligger avtale.<sup>148</sup> Dette er som følge av "fravær av annet fordelingskriterium".<sup>149</sup> Hvis fordeling av ansvar er aktuelt, blir likedeling et naturlig utgangspunkt. Ulfstein skriver at for eksempel biologiske grunner, ulikt ynglested og leveområde kan lede til ulik ansvarsfordeling.<sup>150</sup>

Det er potensielt vanskelig å si i klartekst hvor mye hver enkelt stat skal bidra for samme bestand. Slikt nullsumspill-fokus kan friste konvensjonsparter til å holde ulv utenfor landegrensen, og derav forhindre ekspansjon i tråd med ulvs naturlige økologiske utbredelse, under henvisning til at en annen stat har ansvar for FCS-oppnåelse. Fokuset kan raskt bli på fordelingen mellom statene, i stedet for å se hen til eget bidrag for bevaring av ulv. Dette kommer særlig på spissen når bare en av konvensjonspartene er medlem av EU, som har sterkere håndhevningsmekanismer enn Bernkonvensjonen.

Ansvarsfordeling medfører usikkerhet over hvordan en ansvarsfordeling vil påvirke de spesifikke pliktene, artikkel 3, 4, 6 og 9, hvor ordlyden tilsier individuelt ansvar for hele bestanden. Potensielt er det mulighet med ansvarsdeling etter artikkel 2, men ikke etter artikkel 9. Retts-teknisk virker dette uheldig.

---

<sup>148</sup> Schei (2003) side 3, 14, Ulfstein (2001) side 17-18.

<sup>149</sup> Ulfstein (2001) side 17.

<sup>150</sup> Ibid s.18.

Problemstillingen ser ikke ut til å ha blitt adressert av komitéen. I den potensielle klagesaken mot Norge i 2001 kom problemstillingen på spissen: “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.”<sup>151</sup> I tråd forhandlingsfokuset, ble følgende imidlertid uttrykt av byrået om saken: ”The Chair expressed his wish that this exchange of opinion had permitted a better understanding of the respective positions of Norway and Sweden and hoped both states could start contacts aiming to a renewed co-operation on this issue.”<sup>152</sup> Det viser at samarbeid er essensielt.

Det er uklart om det foreligger slik ansvarsfordeling konvensjonen. Hovedfokuset etter konvensjonen er samarbeid for bevaring. Det må undersøkes hvordan dette påvirker partenes forpliktelser for over en grenseoverskridende bestand etter konvensjonen

#### 4.4.4 Samarbeid

Samarbeid om bevaring er etter artikkel 1 et av målene til konvensjonen. Det følger også av Biomangfoldkonvensjonen artikkel 5, hvor det fremgår at statene skal “far as appropriate cooperate [...] in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest”.

Bernkonvensjonens artikkel 4 og 10 forplikter konvensjonsparter spesifikt til å “co-ordinate” tiltakene. Et krav om koordinasjon gjelder for habitatbeskyttelse i grenseområder etter artikkel 4, og blir aktuelt i de tilfeller ulverevir etableres på grensen mellom konvensjonsland. Artikkel 10 forplikter partene til å koordinere tiltak for migrerende arter. Selv om det er usikkert i hvilken grad ulv faller inn under begrepet “migratory specie”, er det naturlig at behovet for samarbeid for migrerende arter også gjelder for ulv, da ulv i realiteten migrerer.

Komitéen har dessuten gjennomgående oppfordret til koordinering mellom stater spesifikt for bevaring av rovdyr. Behovet for harmonisering og samordning av aksjonsplaner for rovdyr er gjentatt i flere rekommandasjoner.<sup>153</sup> I både 2005 og 2008 ble det spesifikt gjentatt et ønske om

---

<sup>151</sup> Møterapport (2001) punkt 5.2. ”Swedish EPA” er det statlige organet Naturvårdsverket.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Rekommandasjon 115 (2005), 137 (2008), 59 (1997) punkt 2, gjentatt i 162 (2012).

å “... see more co-ordination between states in the conservation and management of transboundary populations of large carnivores”.

Komitéens oppfordringer viser at det forutsettes at statene arbeider for å gjennomføre en koordinasjon ved forvaltning av delte ulvebestander. EUs LIFE-prosjekt ble utviklet for å gjennomføre mer samarbeid. Life Wolf Alps-prosjektet om forvaltning av ulv i alpine mellom Sveits, Tyskland, Frankrike, Italia, Østerrike og Slovenia, er resultatet av LIFE.<sup>154</sup>

Begrepet ”co-ordinate” er mer spesifikk enn begrepet “cooperation” som følger av Bernkonvensjonens artikkel 1. Koordinasjon forutsetter samspill og integrering av tiltak mellom flere parter. Det innebærer at konvensjonsparter må ta hensyn til hverandres tiltak. Der det ikke lykkes å gjennomføre en samarbeidsavtale om forvaltning av ulv, kan ikke konvensjonspartene stå helt fritt. Begrepet “co-ordinate” i konvensjonsbestemmelsene tilsier at partene i det minste må ta i betraktning hvilke virkninger egne tiltak får for nabolandet.

Staters grenseoverskridende handlinger kan få følger etter internasjonal sedvanerett.<sup>155</sup> Rio-deklarasjonens prinsipp 2, som bygger på internasjonal sedvanerett, uttrykker at alle stater har: “[...] the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”.

Bernkonvensjonen skiller seg fra internasjonal sedvanerett ved at det er en ratifisert konvensjon med formål om å sikre samarbeid. Det er enighet om at ulv er en ”strictly protected fauna” i vedlegg II i Bernkonvensjonen. Når en stat har påtatt seg slike forpliktelser, vil det være unaturlig å akseptere at den ene konvensjonsstaten tar seg mer til rette eller negativt påvirker den andre statens bevaringstiltak. Med mindre konvensjonsstatens handlinger er akseptert eller avtalt, kan ikke “koordinering” av tiltakene anses oppnådd.

Fauchald skriver at utviklingen av internasjonal miljørett årene etter at Bernkonvensjonen ble signert, vil få betydning for samarbeidskravene.<sup>156</sup> Det sentrale er om statene samarbeider i

---

<sup>154</sup> WolfAlps (2016).

<sup>155</sup> Sands (2012) side 198.

<sup>156</sup> Fauchald (2017) side 9.

”god tro”: “... hvilket for vårt formål vil si at man effektivt må integrere hensyn til virkninger for det andre landet ved beslutninger om felling av ulv i Norge.”<sup>157</sup>

#### 4.4.5 Oppsummering

Om det foreligger ansvarsfordeling eller ulikt ansvar mellom konvensjonsstater er tvilsomt. Ved delte bestander er uansett det viktigste at felling praktiseres med visse forholdsregler. Fellingen må i det minste ta hensyn til kravene til samarbeid ved delte bestander.

## 5 Betydning av artikkel 9 ved reetablering av ulvebestander

### 5.1 Innledning

Artikkel 9 består av tre kumulative vilkår: to generelle og et spesielt. De to generelle går ut på at felling ikke må være ”detrimental to the survival of the population” (overlevelsesvilkåret) og det må ikke foreligge andre tilfredsstillende tiltak (tiltaksvilkåret). Det spesielle vilkåret går ut på at uttak må ha til formål å beskytte en spesifikk legitim interesse (formålsvilkåret). Vilrårene er separate, men henger også sammen.<sup>158</sup>

Vilkårene reiser flere problemstillinger for stater hvor ulv reetableres. Det er forskjeller mellom stater hvor ulvebestander allerede forekom ved ratifikasjon av konvensjonen kontra stater hvor det ikke var etablert ulvebestander. Ved reetablering av ulv kan arten være i en mer kritisk fase og sårn sett er overlevelsesvilkåret mer problematisk å oppfylle. I tillegg kan slike stater være mindre utviklet for ivaretagelse av ulv og det kan foreligge færre tilfredsstillende tiltak enn felling tilgjengelig. Det vurderes hvordan dette vil virke inn på artikkel 9.

Slik som nevnt i punkt 3.6, vil artikkel 9 kune påvirke bevaringsnivået etter artikkel 2. Det vurderes hvordan artikkel 9 harmonerer med konvensjonens øvrige bestemmelser.

### 5.2 Tolkning av artikkel 9

Artikkel 9 er et redskap for konvensjonsparten for å sikre fleksibilitet ved forvaltning av ulv. Unntaket ble opprettet som følge av utfordringer forbundet med enkelte arter, deriblant ulv.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Tolkningsrapport (2010) side 5.

<sup>159</sup> Gregory (2012) side 6.

Forklaringsrapporten uttrykker at fleksibiliteten til artikkel 9 er ment til å være "... within a common purpose".<sup>160</sup> Sekretariatet utbroderer om dette kriteriet:

"Derogations are intended to "permit flexibility of action within a common purpose". This means that Article 9 – which provides for limited exceptions to otherwise prohibited actions – needs to be interpreted by reference to the Article 1 goal to conserve wild flora and fauna and their natural habitats, especially endangered and vulnerable species."<sup>161</sup>

Uttalelsene indikerer at prinsippet om effektivitetsbasert tolkning anvendes ved tolkning av artikkel 9. Det vurderes i det følgende i hvilken grad staters behov for fleksibilitet balanseres med formålet til konvensjonen.

Komitéens rolle kan også få betydning ved tolkning av bestemmelsen. Som følge av komitéens fokus på resultater og progresjon, blir akkurat hvordan konvensjonsstater praktiserer artikkel 9 potensielt av mindre viktighet. Dette indikeres av at komitéen ikke har adressert at sekretariatet påpeker en varierende praksis av artikkel 9 i sin rapport.<sup>162</sup> Det tilsier at jo mer progressivt ulvebestanden utvikles, dess mer fleksibilitet vil vilkårene i artikkel 9 åpne for.

### **5.3 Overlevelsesvilkåret**

#### **5.3.1 Innledning**

Overlevelsesvilkåret reiser to problemstillinger. For det første, må det vurderes om det internasjonale føre-var-prinsippet får betydning, da en nyetablert ulvebestand kan være i en sårbar tilstand. For det andre, må relasjonen mellom vilkåret og artikkel 2 vurderes.

#### **5.3.2 Det internasjonale føre-var-prinsippet**

For stater hvor ulv reetableres kan det internasjonale føre-var-prinsippet ha betydning, ettersom bestandene ofte er små og fragmenterte. Ordlyden til artikkel 9 åpner for dette, da begrepet "survival" er fremtidsrettet. En fremtidsrettet vurdering forutsetter at usikkerhetsfaktorer tas i betraktning. Der det ikke foreligger nok informasjon, er det unaturlig å klassifisere en bestand

---

<sup>160</sup> Europarådet (1979) side 2, gjentatt i Nedgraderingsrapport (2005) side 7.

<sup>161</sup> Tolkingsrapport (2010) side 5.

<sup>162</sup> Ibid side 4.

som overlevelsesdyktig. Ulfstein argumenterer også for at det følger av en naturlig tolkning av ordlyden.<sup>163</sup>

Komitéens uttalelser tilsier at føre-var-prinsippet er relevant da vurderingen burde baseres på blant annet: "... future prospects."<sup>164</sup> Selv om det er uklart om prinsippet er et sedvanerettslig prinsipp,<sup>165</sup> brukes ved anvendelse av Bernkonvensjonen. Fokuset på trusselfaktorer og trygghet for arten, er en del av vurderingsmomentene for FCS og nedgradering nevnt i kapittel 3.<sup>166</sup> Prinsippet har dermed betydning for overlevelsesvilkåret.

### 5.3.3 Artikkel 2

Det er tre måter å forstå overlevelsesvilkåret på: det har samme innhold som vurderingen etter artikkel 2, vilkåret forstås dynamisk (slik at nivået etter artikkel 2 nås over tid), eller så er artikkel 9 et absolutt minstekrav (som innebærer at en ulvebestand permanent kan holdes nede på dette nivået).

Ordlydsmessig er "detrimental to the survival of the population" noe annet enn "favourable" eller "satisfactory" som brukes om artikkel 2. Fokuset etter artikkel 9 er at det ikke skal være "avgjørende" eller "ødeleggende" for overlevelsen. Det kan være slik at en arts overlevelse ikke er ødelagt, men at arten likevel ikke er i en gunstig eller tilfredsstillende posisjon. Ekspertgruppen legger til grunn at innholdet i ordlyden er det samme som "viable":

"[...] it is implicit in the no-detriment requirement that the population is actually viable. If not, authorisation to kill even one individual could potentially affect the survival of the population concerned. Viability needs to be assessed by technical experts on a case-by-case basis."<sup>167</sup>

Dette harmonerer med ordlyden. Sekretariatet og ekspertgruppen har imidlertid også uttrykt at habitatsdirektivet har samme terskel som artikkel 9 etter ordlyden "favourable".<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> Ulfstein (2001) side 1, 9 og 11.

<sup>164</sup> Resolusjon 2 (1993).

<sup>165</sup> Bugge (2015) side 98.

<sup>166</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 16.

<sup>167</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 10.

<sup>168</sup> Tolkningsrapport (2010) side 5.

“Derogations must comply with strict conditions laid down by Article 16. These are similar but more precise than in Article 9 of the Convention: [...] the derogation must not be detrimental to “the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range” (cf “survival”).”<sup>169</sup>

Dette harmonerer ikke med ordlyden “ødeleggende” etter Bernkonvensjonen.

Artikkel 9 er et unntak fra blant annet artikkel 4 og 6. Forpliktelsen om å bevare bestanden på et nivå etter artikkel 2 gjelder fortsatt. Forklaringsrapporten la følgende til grunn:

“It was agreed that the general condition that the exception must not be detrimental to the survival of the population concerned does not affect the obligation under Article 2 to maintain that population at a level that corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements.”<sup>170</sup>

Som etter artikkel 2, blir økologi og ulvens habitat også viktig for overlevelsesvilkåret. Dette er momenter for vurdering av ulvs overlevelse. Selv om terskelen “detrimental to the survival” assosieres med er noe lavere enn “favourable”, blir artikkel 2 relevant. Komitéen bekrefter dette ved å uttrykke at vilkåret: “[...] should be based on current data on the state of the population, including its size, distribution, state of the habitat [...]”.<sup>171</sup>

Overlevelsesvilkåret burde bli lettere oppfylt, der presserende og viktige samfunnsinteresser står på spill. Da burde ikke et høyt krav som FCS gjelde. Det er behov for fleksibilitet i begynnelsen etter hvert som tiltak utvikles. Det kan ta lang tid før samfunnet er tilpasset reetablert ulv. Så lenge bestanden som et minimum vil overleve, innebærer det at man fortsatt har mulighet til å nå FCS ved en senere anledning, når den prekære situasjonen er løst på en annen måte. Komitéens resultatfokus taler også for at artikkel 2 og overlevelsesvilkåret er separate vurderinger, ettersom progressivitet er det viktigste.

---

<sup>169</sup> Nedgraderingsrapport (2005) side 11.

<sup>170</sup> Europarådet (1979) side 6.

<sup>171</sup> Resolusjon 2 (1993).



Det er gjentatt av komitéen og sekretariatet at forsiktighet burde praktiseres ved forvaltning av arter som har et ugunstig bevaringsnivå.<sup>172</sup> "The less favourable the conservation status and trends, the harder it will be to justify granting a derogation other than in the most exceptional circumstances."<sup>173</sup> Dette betyr samtidig at en ulvebestand som har oppnådd FCS gir mer fleksibilitet ved forvaltning av arten.<sup>174</sup>

Stater med reetablerte og sårbare ulvebestander praktiserer det slik at "problemulv" felles på grunn av stor skade på husdyr. I Sveits felles ulv dersom 25 husdyr angripes i løpet av en måned, selv om bestanden består av ca. 50 ulv, og derav er svært liten.<sup>175</sup> Der ulv angriper husdyr i stor nok omfang, praktiseres dette også i Finland (230 ulv), Frankrike (360 ulv) og Tyskland (390 ulv).<sup>176</sup> I RG 2000 s.1125 legger lagmannsretten eksempel til grunn en liknende forståelse av norsk praksis:

"Retten utelukker imidlertid ikke at fellingstillatelse kan gis før levedyktighet på sikt er sikret, men terskelen for faktiske skader vil i denne særlig verneverdige fase være betydelig høyere enn skadene i det aktuelle tilfellet, og tillatelsen må i denne fase dessuten primært være rettet mot det særlig skadevoldende dyret."

Det ser dermed ut til at overlevelsesvilkåret praktiseres dynamisk.

Bestemmelsene sett i kontekst og praksis tilsier at artikkel 2 virker dynamisk inn på vurderingen til overlevelsesvilkåret. I tråd med europeisk praksis kan felling av ulv tilhørende en svak bestand kun utføres i ekstraordinære tilfeller.

## 5.4 Tiltaksvilkåret

Vilkåret er oppfylt der man ikke kan beskytte de relevante interessene ved andre tilfredsstillende løsninger enn felling. Ordlyden "satisfactory" gir en skjønnsmargin for valg av tiltak.<sup>177</sup>

---

<sup>172</sup> Rekommandasjon 59 (1997) fjerde avsnitt, Resolusjon 2 (1993) vedheng punkt 8.

<sup>173</sup> Tolkningsrapport (2010) side 11.

<sup>174</sup> Linnell (2017) side 150.

<sup>175</sup> Misicka (2017).

<sup>176</sup> Barkham (2017), Huggler (2019), The local (2019), Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8.

<sup>177</sup> Schei (2003) side 12.

Vilkåret oppfylles i en stat med reetablert ulv, da samfunnet ikke er tilpasset en stor ulvebestand. Det reiser en problemstilling om det forutsettes at forbyggende tiltak utvikles etter konvensjonen.

Artikkel 9 må sees i sammenheng med øvrige bestemmelser, blant annet artikkel 6 og 2. Dersom uttak hindrer en bestandsutvikling i tråd med FCS, kan det spørres om artikkel 6 om “necessary legislative and administrative measures to ensure special protection” er oppfylt. For å nå et bevaringsnivå som korresponderer med ulv økologiske krav etter artikkel 2, er tilpasning av samfunnet nødvendig i et lengre perspektiv. Det er tvilsomt om ulv har “special protection”, der det er omfattende felling av ulv med negativ bestandsutvikling som konsekvens. Felling kan medføre en aktiv plikt for konvensjonsstaten til å drive forebyggende arbeid som forhindrer uttak etter artikkel 9.

Komitéens uttalelser tilsier at det er en forutsetning at problemet vil løses i lengden: ”The competent national authority should choose, among possible alternatives, the most appropriate one that will have the least adverse effects on the species while solving the problem”.<sup>178</sup> Det er logisk at når ulv felles som følge av samme type problemer, må det på et tidspunkt forsøkes andre forebyggende tiltak som kan utgjøre mer permanente løsninger. Hvis ikke, vil disse problemene ofte være avhengig av felling for å bli løst.

Hvor raskt en konvensjonsstat når kravene i artikkel 2 for bestanden, er blant annet avhengig av et lands geografi, økonomi, kultur og politikk. FCS kunne åpenbart ikke nås allerede ved ratifikasjonen. Det må tillates tilpasning over tid, for å forhindre konflikter som følge av svak omstillingsevne i lokalsamfunnene. Konvensjonsstatene må kunne prøve og feile.

Desto mer konvensjonspartene blir kjent med konfliktene og problemer ulv medbringer, desto større grunnlag foreligger for å iverksette og vurdere forebyggende tiltak. Komitéen arbeider aktivt med å opplyse partene om forebyggende tiltak. Møtene er et forum for utveksling av erfaringer. Dette øker konvensjonspartenes mulighet til å arbeide forebyggende.

I teorien er en dynamisk praktisering av tiltaksvilkåret lagt til grunn. Ulfstein legger til grunn følgende:

---

<sup>178</sup> Resolusjon 2 (1993).

“Det er videre grunn til å tolke kravet slik at partene har plikt til å iverksette forebyggende tiltak dersom dette kan medføre at det blir mindre behov for felling. De kan altså ikke passivt avvente at en akutt situasjon skal oppstå, hvor felling kan bli den eneste utvei. Hva som skal anses som tilfredsstillende løsning kan også endres over tid i takt med hva som kan utvikles av forebyggende tiltak. 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 tiltak som kan minske behovet for felling av dyr oppført på Vedlegg II.”<sup>179</sup>

Schei legger til grunn liknende forståelse: “Konvensjonen krever ikke eksplisitt at statene utvikler konflikthforebyggende tiltak på sikt. En lojal oppfølging av konvensjonen tilsier imidlertid at partene prøver ut tiltak som kan minske behovet for felling av dyr oppført i appendiks II.”<sup>180</sup>

Bestemmelsene i konvensjonen tilsier at konvensjonspartene forutsettes å arbeide preventivt med problemene tilknyttet ulv. Problemstillingene vurdert i kapittel 4 blir aktuelle der for eksempel statens økonomi setter grenser for tiltakene som kan iverksettes.

## **5.5 Formålsvilkåret**

### **5.5.1 Innledning**

I relasjon til bestandsmålet i Norge praktiseres felling etter formålsvilkåret som følge av skade, “to prevent serious damage to [...] livestock”, og andre offentlige interesser, “in the interests of public health [...] or other overriding public interests”. Formålsvilkåret må sees i lys av tiltaksvilkåret, da formålet er styrende for hvilke tiltak som er relevante.

### **5.5.2 Skadevilkåret**

For uttak som følge av skaderisiko, er det behov for en viss grad av tilpasning av husdyrlandbruk i samsvar med tiltaksvilkåret. En rekke tiltak foreslås av både komitéen og i aksjonsplanen

---

<sup>179</sup> Ulfstein (2001) side 12.

<sup>180</sup> Schei (2003) side 12.

om ulv, deriblant bruk av vokterhund, inngjerding og tilsyn.<sup>181</sup> Komitéen oppfordrer stater til å:

“Favour, in order to avoid conflicts, the development of measures aimed at preventing wolf attacks on livestock, for instance by encouraging herdsmen to keep their cattle in at night, using electrical fences or dogs : encourage the maintenance and training of local races of shepherd dogs”<sup>182</sup>

Slik som nevnt, er det viktigste for komitéen resultater, ikke hvilke tiltak som iverksettes.<sup>183</sup>

Implementeringen av forebyggende tiltak kan ta lenger tid for stater hvor ulv er reetablert og dette tilsier fleksibilitet ved praktisering av vilkåret. Det tar for eksempel tid å oppdra vokterhunder blant husdyrflokken. I Skandinavia er det ikke tradisjon for å benytte vokterhund. Dermed vil det også ta tid å tilvenne bøndene denne praksisen som er mer vanlig i Sør-Europa.

### 5.5.3 Offentlig interesse

Vilkåret innebærer en bredere vurdering av hva som er relevante interesser. Ordlyden gir en vid adgang for uttak og oppleves derfor som problematisk av komitéen.<sup>184</sup> Terskelen “overriding” er forstått som “altoverskyggende” i norsk sammenheng.<sup>185</sup> Fauchald utdyper at: ”den normale språklige forståelsen av «overriding» er «more important than any other considerations»“ og ”de offentlige interessene må være så vesentlige at de tilsidesetter andre interesser”.<sup>186</sup>

Det fremgår ikke av bestemmelsen hvilke hensyn som må forbigås av den offentlige interessen. Det er naturlig at det gjelder hensynet til bevaring etter artikkel 1 og 2. Dette samsvarer med en alminnelig juridisk forståelse av avveiningen som følger av begrepsbruken ”overriding”. En slik forståelse av ordlyden legges også til grunn av Linnell.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Rekommandasjon 17 (1989), Aksjonsplan (2000).

<sup>182</sup> Rekommandasjon 17 (1989).

<sup>183</sup> Resolusjon 1 (1989).

<sup>184</sup> Resolusjon 2 (1993) vedheng punkt 13.

<sup>185</sup> Prop. 63 L (2016–2017) side 71.

<sup>186</sup> Fauchald (2017) side 13.

<sup>187</sup> Linnell (2017) side 145.

Komitéen gir uttrykk for at de vil tolke dette vide vilkåret i lys av øvrige bestemmelser ved konvensjonspartenes innrapportering etter artikkel 9 annet ledd.<sup>188</sup> Sekretariatet bekrefter slik tolkning: "The type and weight of the reason must be seen in relation to the interest of the protected species in the concrete and specific circumstances in question in order to judge the appropriateness of a derogation (EC 2007)."<sup>189</sup> Dette innebærer at både artikkel 1 og 2 får betydning for vilkåret.

## **5.6 Oppsummering**

Artikkel 9 sikrer at ulvens utbredelse i en stat vokser i samspill med befolkningens tilpasning og sosial aksept. Bestemmelsen er et verktøy som kan brukes der andre interesser prioriteres fremfor bevaringsmålet.

Tolkningen av bestemmelsen må ta i betraktning bevaringsnivået etter artikkel 2. Det ligger et dynamisk aspekt i ordlyden til hvert av vilkårene, som både skaper progressivitet mot bevaringsmålet og fleksibilitet for konvensjonsstaten. Overlevelsesvilkåret sees i lys av artikkel 2. Tiltaksvilkåret får høyere terskel over tid, der forbyggende tiltak bør utvikles for å forhindre ytterligere felling. Den offentlige interessen må være "overriding" målet til konvensjonen. Samtidig gir vilkårene fleksibilitet ved tilpasning av ulv der arten enten har et gunstig bevaringsnivå eller der det foreligger prekære situasjoner hvor viktige offentlige interesser står på spill.

## **6 Norske bestandsmål og Bernkonvensjonen**

### **6.1 Innledning**

I dette kapittelet vurderes i hvilken grad praksis med bruk av norske bestandsmål er i overensstemmelse med Bernkonvensjonen, og eventuelt hva som er forutsetningene for at bruk av bestandsmål skal harmonere med konvensjonen. Rovviltforlikene fastla nasjonalt bestandsmål for hvor mange ulvekull som ønskes født i Norge og tilgrensende revirer. Det er på 4-6 ulvekull.<sup>190</sup>

Vurderingene i kapittel 2, 3 og 4, viser at konvensjonspartenes ansvar hovedsakelig består i progressiv utvikling mot FCS, en ulvebestand som harmonerer med artens økologiske krav

---

<sup>188</sup> Resolusjon 2 (1993) punkt 15.

<sup>189</sup> Tolkningsrapport (2010) side 6.

<sup>190</sup> Rovviltforskriften §4, §3.

sammen med bevaring av dets habitat og økosystemet den lever i. Det gir uttrykk for en dynamisk forståelse av konvensjonen. En ulveforvaltning anno 1990 kan således harmonere med forpliktelsene, mens i 2020 forventes det at bestanden er videreutviklet.

I punkt 6.2 redegjøres det for norsk praktisering av bestandsmålet. Redegjørelsen danner grunnlaget for problemstillingene som reises. Det tas utgangspunkt i forvaltningsvedtakene tilknyttet ulverevirene Julussa og Osdalen, Slettås og Letjenna.

## **6.2      Praktisering av bestandsmålet**

Norges politiske mål er en geografisk differensiert rovviltforvaltning som hensyntar andre interesser, samtidig som det legges til rette for ulv.<sup>191</sup> Fortrinnsvis skal bestandsmålet oppfylles innenfor denne geografiske inndelingen, omtalt som “ulvesonen”.<sup>192</sup> Bestandsmålet fastlegges av rovviltforskriften §3. Målet nevnes ikke i naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven §18, som anses for å ha likt innhold som Bernkonvensjonens artikkel 9, har betydning ved spørsmål om felling. Av interesse for avhandlingen er bestemmelsens bokstav b, som tilsvarende skadevilkåret, bokstav c, som tilsvarende vilkåret om offentlig interesse, og annet ledd som krever at felling “ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte”, som tilsvarende overlevelses- og tiltaksvilkåret.

Stortinget mener bestandsmålet sikrer ulvebestandens overlevelse i Skandinavia sammen med svensk innsats for ulven.<sup>193</sup> For å sikre reproduksjon av arten tar bestandsmålet utgangspunkt i ynglinger. Det er en forutsetning om at bestandsmålet har en sammenheng med overlevelsesvilkåret og svensk bidrag.

Ansvarsfordelingen mellom Norge og Sverige anses viktig som følge av Norges prioritering av beitenæring og utmarksinteresser:<sup>194</sup>

“Siden det heller ikke foreligger avtaler med Sverige om fordeling av ansvaret for den sør-skandinaviske ulvebestanden, er det folkerettslige utgangspunktet en likedeling av

---

<sup>191</sup> Rovviltforskriften §1 (1) 2.punktum.

<sup>192</sup> Østfold, Oslo, deler av Akershus og Hedmark (region 4 og 5), jf. rovviltforskriften §2 (d).

<sup>193</sup> Meld. St. 21 (2015-2016) side 72-76, 395, 111.

<sup>194</sup> Ibid side 5.

ansvaret og byrdene. Med likedeling menes en reell likedeling, og ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Samtidig skal hensynet til andre samfunnsinteresser, særlig beitenæringen, tillegges vekt. Det betyr at regjeringen vil sette et bestandsmål som er langt lavere enn for andre truede arter fordi det i forvaltningen av ulv skal legges stor vekt på hensynet til beitenæringen. Videre betyr det at Sverige må ta et større ansvar enn Norge for ivaretagelse av ulv i Skandinavia.”<sup>195</sup>

“Norge skiller seg fra Sverige ved at vi har en omfattende beiting med frittgående sau i utmark. Dette er en viktig grunn til at Norge ikke kan ha de samme mål som Sverige for de ulike rovviltartene, jf. tabell 6.8. Gjennom de foreslåtte mål vil imidlertid Norge ta sin del av ansvaret for å sikre denne viktige del av vår naturarv og vårt biologiske mangfold for fremtiden.”<sup>196</sup>

Stortingsmeldingen 1996-1997 legger en annen tolkning til grunn av Bernkonvensjonen enn det som fremgår av det siterte.<sup>197</sup>

For Julussa og Osdalen ble det lagt til grunn at det var en sterk sammenheng mellom bestandsmålet og overlevelselsvilkåret:

“[...] bestandsmålet er satt slik at det tilfredsstiller Norges internasjonale forpliktelse etter Bernkonvensjonen, det innebærer at så lenge bestandsmålet er nådd vil uttak ikke true bestandens overlevelse og Norge har tatt sin del av ansvaret for den sør-skandinaviske felles ulvebestanden.”<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Ibid side 111.

<sup>196</sup> St.meld.nr.15. (2003–2004) side 114.

<sup>197</sup> St.meld. nr. 35 (1996-97) punkt 2.5, 13: “Det er ... eit grunnleggande prinsipp at dei enkelte partane er ansvarleg for å innfri sine eigne plikter i høve til dei internasjonale konvensjonane, og at det enkelte land difor må fatte sine eigne avgjerder for å sikre at artane overlever innanfor landet sine grenser.” Bakgrunnen for denne tolkingen er et brev av 17. juni 1996 fra Bernkonvensjonen til norske myndigheter som bekrefter at man skal forvalte arten uten hensyn til positive verneiltak foretatt av grenseland, se NOU 2004:28 punk 13.3.2.3.

<sup>198</sup> TOSLO-2017-196251.

Det uttaltes samtidig at forvaltningen tar riktig utgangspunkt i vurderingen når det skrives at: ”... bestandens overlevelse er noe annet enn Stortingets bestandsmål og viser til vurderingsmomentene som i vedtak innenfor revir.”<sup>199</sup>

Stortinget anser det slik at bestandsmålet påvirker vurderingen av vilkåret om offentlige interesse der målet er oppfylt innenfor ulvesonen:

“Flertallet vil understreke at den interesseavveiningen [...] skal være av dynamisk karakter. Flertallet mener dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt.”<sup>200</sup>

Det samme er lagt til grunn av forvaltningen.<sup>201</sup> For Leitjenna-reviret ble dette uttalt med følgende bemerkning: “[...] Selv om det har vært en nedgang i antallet ynglinger siden forrige år, har bestanden over tid ligget over bestandsmålet.”<sup>202</sup>

Det fremgår av kommentarene til rovviltforskriften §3:

“At bestandsmålet for ulv er fastsatt som et intervallmål [...] gir forvaltningsmyndighetene et ekstra handlingsrom når vedtak om uttak skal fattes. Forhold som omfanget av ulovlig felling og innavlsnivå vil være viktige i vurderingen av om man skal legge seg høyt eller lavt innenfor intervallet.”

Det understrekes at felling kun utføres der vilkårene i naturmangfoldloven § 18, første ledd, bokstav b og c er oppfylt.

---

<sup>199</sup> Ibid.

<sup>200</sup> Innst. 257 L (2016-2017) s.10.

<sup>201</sup> Regionsvedtak (17.12.2018) side 24.

<sup>202</sup> Fellessak (2019) side 25.



Stortinget har lagt til grunn at norsk ulvebestand skal forvaltes så nært bestandsmålet som mulig, såkalt ”eksakt bestandsmål”.<sup>203</sup> Samtidig som det skal ”forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven”.<sup>204</sup>

I relasjon til rødlisten skriver Riksrevisjonen i en rapport om Stortingets intensjoner at det vil: “... gi et feilaktig bilde av rovviltforvaltningen dersom det oppfattes at forvaltningens ansvar er å få disse artene ut av kategorien truet, da dette ikke vil være i samsvar med Stortingets klare føringer til bestandsmålene”.<sup>205</sup>

Når bestandsmålene er oppnådd ønsker stortingsrepresentanter ofte at det iverksettes lisensjakt innenfor ulvesonen.<sup>206</sup> Nå som bestandsmålet over lengre tid har vært oppfylt, er det i forvaltningen fokus på å sikre nulltilvekst gjennom nedgang av bestanden.<sup>207</sup> Skandulv, Skandinavias forskningsprosjekt for ulv, har beregnet hvor mange uttak som må til for å oppfylle et mål om nulltilvekst.<sup>208</sup>

Stortingsmeldingen og forvaltningsvedtakene viser an intensjon om at bestandsmålet skal praktiseres så nøyaktig som mulig. Når bestandsmålet er oppfylt er intensjonen at vilkårene etter naturmangfoldloven §18 skal senkes såpass at bestandsmålet i realiteten er et maksimumsmål. I det følgende vurderes det hvordan slik praktisering av bestandsmål harmonerer med Bernkonvensjonen og eventuelt hva som er forutsetningene for at praksisen skal harmonere. I punkt 6.4 undersøkes dette på generelt nivå i relasjon til Bernkonvensjonen. I punkt 6.3. går det nærmere inn på forvaltningsvedtakene og virkningen av artikkel 9.

---

<sup>203</sup> Meld. St. 21 (2015-2016) side 21.

<sup>204</sup> Ibid side 71.

<sup>205</sup> Riksrevisjonen (2019) side 73.

<sup>206</sup> Innst. 330 S (2015-2016) side 17.

<sup>207</sup> Fellessak (2019) side 12.

<sup>208</sup> Ibid side 10.

## 6.3 Bruk av bestandsmål etter Bernkonvensjonen

### 6.3.1 Artikkel 2

Bruk av bestandsmål er ikke direkte regulert i konvensjonsteksten. Artikkel 2 gir uttrykk for et visst bevaringsnivå, men vurderingen baseres i liten grad på talloppnåelse. Komitéen har oppfordret konvensjonsparter til å benytte måltall for aksjonsplanene, da dette kan måle fremgangsprosessen.<sup>209</sup>

Praksis tilknyttet Bernkonvensjonen viser at bruk av bestandsmål kan være et nyttig verktøy ved forvaltning av arter. Estland har et intervall på 100-200 ulv som årlig mål.<sup>210</sup> Sverige fastsatte et mål på 170-270 ulv, som senere ble endret til 300 for å samsvare med nyeste forskning om gunstig bevaringsstatus.<sup>211</sup> Dette innebærer at svenske myndigheter vurderer linsensfelling dersom ulvebestanden blir større enn 300. Etter den franske forvaltningsplanen er målet 500 ulv. Tallet bygger på en balansering mellom økologiske krav og hensyn til matproduksjon.<sup>212</sup> I tillegg kan 10-15 prosent av bestanden felles årlig i Frankrike.<sup>213</sup> I Finland er målet 20 årlige ulvekull.<sup>214</sup> Latvia har et mål på 300-500 ulv.<sup>215</sup>

Norges bestandsmål er betraktelig lavere enn de overnevnte og intensjonen er ikke ulv i FCS. Etter artikkel 2 er ikke bare antall årlige ynglinger relevant, men også genetikk, habitat og faktorer for økosystemet som ulv er en del av. Bestandsmålet harmonerer dårlig med artikkel 2, da bestandsmålet er et politisk vedtatt kompromiss som innebærer at den norske delbestanden er konstant “kritisk truet” på rødlisten. Bestandsmålet er neppe i tråd med ”ecological requirements” etter artikkel 2. I det følgende vurderes hva som er forutsetningen for at bestandsmålet skal harmonere bedre med artikkel 2.

Den Sør-Skandinaviske bestanden er svært utsatt ettersom den er en liten og isolert. Det gir “økt risiko for å dø ut på grunn av genetiske utfordringer”.<sup>216</sup> Denne risikoen øker dersom bestanden

---

<sup>209</sup> Rekommandasjon 43 (1995) punkt 7.

<sup>210</sup> LCIE-rapport (2005) side 9.

<sup>211</sup> Thalín (2019).

<sup>212</sup> Huisman (2018).

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Europakommisjonen (2012) side 140.

<sup>215</sup> Ibid side 160.

<sup>216</sup> Meld. St. 21 (2015–2016) side 25.

består av færre antall grunnleggere, som er situasjonen for Sør-Skandinavisk ulv.<sup>217</sup> Innavlskoeffisienten er gjennomsnittlig 0,25 for familiegrupper i Sør-Skandinavia.<sup>218</sup> Innavlskoeffisienten er høyere jo mer beslektede foreldrene er: 0,25 tilsvarer søskenpar og 0,15 tilsvarer fetter og kusine.<sup>219</sup>

Den svenske rapporten legger til grunn at det, uten innvandring av finsk-russisk ulv, kreves 1000 individer for å etablere en livskraftig bestand. Dersom en finsk innvandrer etableres jevnlig, altså minst syv ganger i løpet av en 10 års periode,<sup>220</sup> er 300 individer nok til å sikre en livskraftig bestand.<sup>221</sup> Denne analysen er bakgrunnen for Sveriges bestandsmål. Liknende ble lagt til grunn av sekretariatet i Bernkonvensjonen om Sør-Skandinavisk ulv.<sup>222</sup>

Det er 15 år siden en finskrussisk innvandrer etablerte seg i bestanden. Et avkom fra en finsk-russisk innvandrer i Svartedalenreviret i Sverige i 2017, tas til inntekt av norsk forvaltning om at svenske mål er nådd for denne perioden.<sup>223</sup> I lys av føre-var-prinsippet er dette problematisk, ettersom det vanskelig kan sies å forekomme jevnlig innvandring.

I siste registreringsperiode ble to av tre finskrussiske innvandrere skutt i Finnmark. Den siste oppholdt seg i Sverige.<sup>224</sup> Innvandring forekommer i nord hvor vandrende ulv raskt kommer i konflikt med reindrift. For en skadegjørende streifulv i Pasvik i Finnmark, ble relokasjon ikke ansett aktuelt grunnet det ikke var noe sted å flytte ulven.<sup>225</sup> Årsaken til dette kan være en trang og overoppfylt ulvesone.

Streifulv, utenfor ulvesonen som oppholdes nærmere den Sør-Skandinaviske bestanden, blir normalt felt. Ulven må identifiseres gjennom DNA-prøver for at det skal anses verdt bryet å flytte individet. Samtidig anses ventetiden for DNA-prøver uforholdsmessig.<sup>226</sup> Det tar tid å

---

<sup>217</sup> Ibid.

<sup>218</sup> Fellessak (2019) side 7.

<sup>219</sup> Wabakken (2014) side 26.

<sup>220</sup> Darpö (2015) side 13.

<sup>221</sup> Meld. St. 21 (2015-2016) side 6.

<sup>222</sup> Sekretariatet (2005) side 56.

<sup>223</sup> Fellessak (2019) side 9.

<sup>224</sup> Fellessak (2019) side 9.

<sup>225</sup> Miljødirektoratet (2015) side 2.

<sup>226</sup> RG-2008-577.

samle inn prøver og analysere disse. Derfor må det først foreligge grunn til å tro at det er et genetisk viktig individ.<sup>227</sup>

En ambisjon om lavt antall ulv i bestanden, forutsetter at genetisk viktige individer prioriteres høyt. Flytting av genetisk viktig ulv forekom i 2009 og skjedde senest i november 2019.<sup>228</sup> Flytting av ulv er en svært kostbar prosess. For at det skal gjøre nytte må det være plass innenfor ulvesonen til ulven slik at den potensielt kan yngle. Dette er imidlertid konsekvensen av en ambisjon om en liten og fragmentert ulvebestand.

En praksis med nullvekstvisjon er problematisk, ettersom det innebærer en konstant målbegrensning og forhindrer progressiv utvikling av ulvebestanden. En slik praksis er avhengig av visse forutsetninger for å harmonere med Bernkonvensjonen. For det første, må tilstanden til bestanden tilsi at den kan være på et såpass lavt nivå. Det vil si at genetikken må forbedres. For det andre, må det være legitimt at Sverige etterlates mer av ansvaret for Sør-Skandinavisk bestand enn Norge. Dette vurderes i punkt 6.3.4. For det tredje, må Norge kunne tillates å ha mindre ansvar for ulv etter konvensjonen enn øvrige konvensjonsparter, sett i lys av situasjonen for ulv i Europa. Dette vurderes i punkt 6.3.5.

### 6.3.2 Artikkel 9

I relasjon til Bernkonvensjonen er det nærliggende å anse bestandsmålet som en beregning av når vilkårene i artikkel 9 anses oppfylt, ettersom det ofte åpnes for lisensfelling der målene er oppnådd.

Konvensjonspartene er forpliktet til å innsende rapporter over bruk av artikkel 9 i forbindelse med felling. Komitéen har gitt uttrykk for at det tillates å innsende en generell gjennomgang av hva når uttak gjennomføres.<sup>229</sup> Dette impliserer at generelle fastsettelse av når uttak tillates nasjonalt, slik som at bestandsmålet representerer, kan være greit. Sekretariatet har imidlertid advart mot denne typen moderering av vilkårene i artikkel 9: “national transposition measures should not modify its terms, selectively apply its provisions or add supplementary conditions

---

<sup>227</sup> Ibid.

<sup>228</sup> Hatlevik (14.11.19).

<sup>229</sup> Resolusjon 2 (1993) 5. avsnitt.

or derogations not provided for by the Convention”.<sup>230</sup> Dette viser at bestandsmålene burde praktiseres med forsiktighet.

Bestandsmålet baseres på tungtveiende offentlige interesser, og det kan vurderes om dette kan vektlegges etter artikkel 2 og 9 ”overriding public interests”. Bestandsmål er kostnadssparende, effektivt og forutsigbart for forvaltningen og for befolkningen, i en tid med omstillingsbehov i distriktene.<sup>231</sup> Bestandsmål gir fleksibilitet ved gradvis lokal tilpasning til et nytt rovdyr. Bruken forhindrer også at forsinkende og kompliserte vurderinger må foretas hver gang ulv er skadegjørende. Konkret årsak til uttak etter formålsvilkåret må likevel vurderes i fellingssakene. Dette eksemplifiseres i punkt 6.4.

Bestandsmålet kan være et moment for vurderingen av vilkårene i artikkel 9. Det gjelder ettersom det er fastsatt ut fra en analyse av hvordan Norge kan bidra til bestandens overlevelse. Øvrige momenter må også tas i betraktning ettersom vilkåret ikke er en endelig statistisk vurdering som kun baseres på antall ynglinger. Dessuten, er det usikkert hvorvidt overlevelsesvilkåret i det hele tatt er oppfylt for en bestand i med en høy innavlskoeffisient.

Det problematiske er at artikkel 9 skal praktiseres med progressivitet mot målet om FCS. I 2012 ble statene oppfordret til ekspansjon av ulv.<sup>232</sup> Dette skal særlig legges til rette for, der det bidrar til oppnåelse av ”satisfactory conservation status” og øker den genetiske variasjonen. Komitéen anerkjenner samtidig at en slik ekspansjon er konfliktfylt for lokalbefolkningen. Tiltakene anbefalt for å løse utfordringene, er et økt fokus på sosial aksept av rovdyrene og samarbeid med de berørte.

Dersom bestandsmålene skal praktiseres i samsvar med artikkel 9, forutsetter dette at Sverige har større ansvar for den Sør-Skandinaviske bestanden, og at Norge har et mindre ansvar i europeisk perspektiv. Dette vurderes i det følgende.

---

<sup>230</sup> Tolkningsrapport (2010) side 6.

<sup>231</sup> Meld. St. 21 (2015–2016) side 107.

<sup>232</sup> Rekommandasjon 163 (2012).

### 6.3.3 Forholdet til Sverige

At Sør-Skandinavisk ulv betraktes som en “population”, harmonerer med tolkningen av Bernkonvensjonen.<sup>233</sup> Bestanden er isolert fra andre stammer i Finland og Russland. Norskfødte ulver vandrer ofte mot Sverige og motsatt. Ulvene deler genetisk opphav.

Likevel, må norsk delbestand også tas i betraktning for oppfyllelse av overlevelsesvilkåret. Ulike deler av bestanden inngår i vilkårets vurdering. Det er ikke slik at ordlyden “population” enten sikter til en norsk del av bestanden eller sikter til bestanden som helhet. Ordlyden omfatter begge deler.

I det følgende vurderes hvordan forutsetningen om ansvarsfordeling ved bruk av bestandsmål harmonerer med Bernkonvensjonen. Deretter vil samarbeidet mellom statene vurderes for å se hva slags innvirkning dette eventuelt får ved bruk av bestandsmål. Ettersom avhandlingen konkluderte med at det er tvilsomt hvorvidt det foreligger ansvarsfordeling etter konvensjonen, vil det følgende gjelde under forutsetning av at konvensjonen åpner for en slik fordeling.

Ambisjoner om bevaring av ulv i Sverige ved ratifikasjon av konvensjonen, kan tilsi at staten har “positivt” samtykket til en større forpliktelse enn andre stater. Det har lenge vært indikasjoner på jevn ulvestrøm langs den finsk-russiske grensen, men det var først i 1983 at yngling i sør ble oppdaget på svensk side av Finnskogen.<sup>234</sup> Mulig yngling i Trysilområdet ble notert i 1976.<sup>235</sup> Sverige ratifiserte Bernkonvensjonen i 1983 og Norge i 1986. Ulven ser ut til å ha blitt reetablert i begge stater innenfor samme tidsrom. Både Sverige og Norge omtales som stater som ulv har “re-colonised” av ekspertgruppen.<sup>236</sup> Forutsetningene Norge og Sverige hadde for bevaring av ulv ved ratifikasjon er uklart.

Stortingsmeldingen fra 2015-2016 synes å bygge på argumentasjon liknende Rio-deklarasjonen prinsipp 7, hvor det fremgår at stater har et “common but differentiated responsibilities”. Deklarasjonen sikter til utviklingsland som ikke kan ha like stort ansvar for bevaring av miljøet som industrialiserte land. Norge og Sverige er likeverdige når det kommer til økonomisk velferd og

---

<sup>233</sup> I HR-2016-1857-A ble det lagt til grunn at “populasjon” sikter til den norske delen av den Sør-Skandinaviske ulven. I RG-2008-577, LB-2018-11792 og TOSLO-2017-196251 ble imidlertid det motsatte lagt til grunn.

<sup>234</sup> Brainerd (2006) side 1, 3.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Ekspertgruppen (2000) side 13, Nedgraderingsrapport (2005) side 5.

status. Likevel gir artikkel 2 uttrykk for et ulikt ansvar på grunn av lokale forskjeller mellom statene.

Prioritering av utmarksbeite i Norge begrunnes med at det finnes lite dyrkbar jord. Dette kan tilsi at en stor ulvebestand i Norge kan bli mer ufordelaktig økonomisk, enn det er i Sverige. Dersom dette underbygges, kan det argumenteres for at Norge og Sverige skal kunne bidra likt økonomisk for bevaring av ulvebestanden. Det krever en nærmere sammenligning av hvordan en ulvebestand i FCS vil påvirke både Norge og Sverige. Dersom Norges økonomiske inntekter fra matproduksjon reduseres i større grad, vil dette være omstendigheter som taler for at Norge kan ha et mindre ansvar for ulv enn Sverige.

Det kan påvises at Norge har flere utfordringer med tilpasning av samfunnet til ulv enn Sverige. Det er naturlig ettersom Sverige før Bernkonvensjonen allerede hadde en sterk sentraliseringspolitikk med sammenslåing av gårder. Større befolkning distriktene kan lede til større konflikter, og derav blir tilpasning til ulven mer krevende. Dette kan tilsi at Norge i en omstillingsperiode kan ha et lavere måltall enn Sverige.

Det kan være relevant for redusert ansvar dersom ivaretagelse av ulv leder til endrede bosetningsmønstre. Galveborg i Sverige er for eksempel et fylke på 18 199 km<sup>2</sup>, bosatt med 285 637 mennesker, som også har syv ulverevir.<sup>237</sup> Hedmark er et fylke på 27 397 km<sup>2</sup>, med 196 966 mennesker, som også har syv ulverevir.<sup>238</sup> Vurdering av om ulv endrer bosetningsmønstre krever nok en større undersøkelse, enn kun sammenligning av areal, ulverevirer og antall mennesker, da dette også vil være avhengig av fordeling av innbyggere mellom byer og tettstedene. Tallene tilsier imidlertid at Sverige og Norge står nokså likt når det kommer til bosetting i ulvs territorium.

Dersom konvensjonen åpner for ansvarsfordeling, vil fordelingen avhenge av en undersøkelse av slike faktorer som overnevnte. Det viktigste er at Norge og Sverige overholder kravene til samarbeid og koordinasjon.

---

<sup>237</sup> Wikipedia (2019).

<sup>238</sup> Ibid.

Opprettelse av en samarbeidsavtale var opprinnelig en forutsetning for utviklingen av bestandsmålene.<sup>239</sup> Samarbeidet med Sverige går i dag ut på overvåking av genetisk viktige rovdyr, datainnsamling og forskning, samt at Sverige konsulteres ved felling av ulv i grenserevir.<sup>240</sup> I stortingsmeldingen uttrykkes det at et ytterligere forvaltningssamarbeid har blitt lagt på is grunnet usikkerheten rundt habitatdirektivet i Sverige.<sup>241</sup> I Riksrevisjonens rapport fremkommer det at ambisjonsnivået er større i Sverige enn i Norge, og at det derfor ikke lenger planlagt en felles forvaltning av rovvilt.<sup>242</sup>

Det mangelfulle samarbeidet tilsier at Norge og Sverige burde kompensere ved å ha en høyere grad av aktsomhet og koordinasjon ved forvaltning av ulv innenfor sine egne grenser.

Norsk og svensk samarbeid er omtalt under komitémøter, og av norske domstoler. For komitéen har Sverige gjentatte ganger tydelig protestert mot Norges fellingspraksis.<sup>243</sup> Sekretariatet uttrykker at norsk fellingspolitikk risikerer å uttømme Sveriges handlingsrom.<sup>244</sup> I to avgjørelser fra lagmannsretten nevner samarbeidskrav i et obiter dictum i relasjon til felling av ulv etter Bernkonvensjonen. I LB-2018-11792 legges det til grunn en forutsetning om lojalt samarbeid i relasjon til Bernkonvensjonen:

“Den folkerettslige forpliktelsen må imidlertid, som et minimum, medføre en forpliktelse til lojalt samarbeid. Dersom en stat påtar seg en uforholdsmessig stor andel av ansvaret og byrdene, uten at den andre parten viser tilstrekkelig vilje til å påta seg det nødvendige minimum av ansvar og byrder, må forpliktelsen anses brutt.”

Det samme kan utledes av RG-2008-577 hvor det uttales om delte bestander at:

“Norge må for det første ta en del av byrdene ved en felles ulvebestand, og Sverige må for det annet sikres tilsvarende handlingsrom som Norge i ulveforvaltningen. Norge kan

---

<sup>239</sup> Innst. S. nr. 174 (2003–2004) side 5.

<sup>240</sup> Rovviltforskriften §13.

<sup>241</sup> Meld. St. 21 (2015–2016) side 7.

<sup>242</sup> Riksrevisjonen (2019) side 139.

<sup>243</sup> Sekretariatet (2005) side 56, Møterapport (2001) punkt 5.4.

<sup>244</sup> Sekretariatet (2005) side 57.



således ikke ensidig uttømme det fellingspotensialet som den skandinaviske ulvebestanden har. Hvor grensene går i så måte, ligger utenfor denne saken.”

Det er flere momenter som tilsier at felling må praktiseres med større grad av forsiktighet i Norge. Fauchalds tabell viser at Norge er “en pådriver for avliving av ulv i relasjon til Sverige”.<sup>245</sup> Det er betenkelig når Norge samtidig har et vesentlig lavere antall ulv enn Sverige.

Det kan ikke utelukkes at Norges store uttak av ulv, er årsaken til at ulvebestanden har minket i Sverige de siste årene.<sup>246</sup> Sverige har ikke hatt handlingsrom til å åpne for lisensfelling.<sup>247</sup> Det har vært nedgang i bestanden to år på rad i Sverige.<sup>248</sup> Både Riksrevisjonen og Fauchald nevner en manglende dialog mellom rovviltnevndende og svensk forvaltning når det kommer til felling av ulv i grenserevir.<sup>249</sup>

Når den svenske delen av bestanden er minkende, er det et argument for at det ikke kan åpnes for lisensfelling i Norge. Til tross for dette, ble det tatt i betraktning positive forhold på svensk side, om en finsk-russisk innvandrer som fikk én valp, i vurderingen av vedtaket om Letjennareviret.<sup>250</sup> Årsaken til at en finsk-russisk innvandrer ble etablert i bestanden, skyldes Sveriges innsats, og ikke Norge. Innvandrerulver blir som oftest felt på norsk territorium.

Den norske delbestanden er i dag fullstendig avhengig av svensk delbestand. Det er et bevisst valg av norske myndigheter, ettersom praksis for bestandsmål bidrar til avhengigheten. Positive trender for svensk delbestand blir tatt i betraktning under norske fellingsvurderinger. Samtidig blir de i liten grad lagt vekt på negative forhold som tilsier at felling må avventes. Praksisen fremstår som utnyttelse av Sveriges handlingsrom. Konsekvensen er et en mangelfull koordinering med Sverige, som kan medføre et mangelfullt vern om ulvebestanden.

---

<sup>245</sup> Fauchald (2017) side 7.

<sup>246</sup> Riksrevisjonen (2019) side 71.

<sup>247</sup> Aftonbladet (2019).

<sup>248</sup> Rovdata (27.10.2019).

<sup>249</sup> Riksrevisjonen (2019) side 139, Fauchald (2017) side 9. Selv om en slik praksis er i strid med Rovviltforskriften §13(3).

<sup>250</sup> Fellessak (2019) side 9.

Konklusjonen er at norske myndigheter i større grad må koordinere forvaltningen av ulv med Sverige, dersom bruk av bestandsmål skal samsvare med Bernkonvensjonen.

#### 6.3.4 Norges ansvar i europeisk perspektiv

Dersom det skal legges mindre vekt på artens naturlige økologiske utbredelse etter artikkel 2, burde det foreligge særskilte forhold som tilsier dette, som nevnt i punkt 4.3.

Reindrift er unikt for Norden i et europeisk perspektiv. Dette er aktuelt både for Norge, Finland og Sverige. Et stort antall rovdyr og forbud mot felling kan komme konflikt med samerettigheter etter ILO-konvensjonen og SP art.27.<sup>251</sup> I tillegg, er det langt færre alternative tiltak som kan beskytte reinsdyr mot angrep fra ulv.<sup>252</sup> Dette kan tilsi en restriktiv ulvepolitikk i reindriftsområder. Det tilsier imidlertid ikke nødvendigvis at bestandsmål skal være såpass lavt som det er i dag.

Ut fra komitépraksis fremgår det at aksepten for innvandret ulv særlig har vært lav i Norge og i Sveits. Ulvepolitikken til Norge og Sveits har vært gjenstand for omfattende diskusjon i komitérapportene.<sup>253</sup> Sveits har vært en pådriver for reservasjon mot forpliktelser om bevaring og for nedgradering av ulv.<sup>254</sup> Det tyder på at reetablering av ulv i disse statene har vært mer problematisk enn i øvrige stater.

Landets størrelse og befolkningsantall burde være av betydning for forpliktelsene om bevaring av ulv. Eksempelvis har Sveits 8 millioner innbyggere med 207 mennesker per kvadratkilometer, og Norge 5,2 millioner innbyggere med 14 mennesker per kvadratkilometer.<sup>255</sup> Norge, som et av landene med minst befolkningstetthet i Europa, kan være i en bedre posisjon til å ivareta vill fauna.<sup>256</sup>

Konflikter med sau på utmarksbeitet, er også aktuelt ved alpene hvor det stadig er konflikter mellom beitenæringen og ulv. I Frankrike har ulvebestanden økt med 800% siden 2000-tallet,

---

<sup>251</sup> Schei (2003) side 33-34, ”Indigenous and Tribal Peoples Convention“ signert i Geneve i 1989, ”The International Covenant on Civil and Political Rights” signert i New York i 1976.

<sup>252</sup> Linnell (2017) side 143.

<sup>253</sup> Møterapport (2003) side 14, Møterapport (2002) punk 5.2, Rekommandasjon 82 (2000).

<sup>254</sup> Møterapport (2012) punkt 3.

<sup>255</sup> Wikipedia (2019).

<sup>256</sup> Chepkemoui (2017).

og med 900% i Sveits. Samtidig har den Sør-Skandinaviske bestanden har økt med 350%.<sup>257</sup> PACEs miljøkomité bemerker at Norge og Sveit har utfordringer med rovdynene: “However, the status of these species on a pan-European scale is still far from favourable, while the limited success in their conservation has created significant controversies, especially in Norway and Switzerland.”<sup>258</sup> Både Frankrike, Sveits og Norge stiller relativt likt når det kommer til antall sau tapt til rovdyn. Dette påpekes i en forskningsrapport fra 2018: “The very high losses that we see in Norway (and partially France and Switzerland) are the result of husbandry systems where sheep graze freely in forest and mountain habitats without fencing, shepherds or dogs to protect them.”<sup>259</sup>

Landbrukspolitikken til Norge og Sveits har som mål om at beitedynene skal gå fritt for å forhindre igjengrodd utmark. Dette kan tilsi mindre ansvar for ulvenn øvrige stater. Prioriteringen av utmarkbeite kan ha ledet til mer befolkede distrikter. Det rapporteres om stor frykt i bonde-næringen ved Alpene, noe som også er tilfellet i Norge.<sup>260</sup> Det er muligens resultatet i en stat der ulvebestanden er tett på befolkede distrikter.

Følgende ble påpekt av Sekretariatet om Sveits i en møterapport for komitéen i 2005:

“[...] it is just a matter of time until there are wolves living in Switzerland as a new part of the today’s French-Italian population. Time is a critical factor, which should be given to everyone: the sheepbreeders to adapt their practice, the hunters to accept a competitor, and also to the government (and politicians) to learn to deal with conflicts between wolves and people. To accomplish these goals, it is important that the wolf gradually becomes a „normal“ species in Switzerland, without the emotional reactions that exist today to the issue.”<sup>261</sup>

Uttalelsen er gammel, men viser en forutsetning om forebyggende arbeid også for en stat i en situasjon som Sveits.

---

<sup>257</sup> Nedgraderingsforespørsel (2018) side 8.

<sup>258</sup> PACE (2011) del C punkt 4.3.

<sup>259</sup> Linnell (2018) side 12.

<sup>260</sup> Burdeau (2019).

<sup>261</sup> Sekretariatet (2005) side 58.

Dersom det påvises korrelasjon mellom en stor ulvebestand og fraflytting fra distriktene, kan dette være et tungtveiende argument for et redusert ansvar. En slik korrelasjon burde redegjøres for. Sentraliseringspolitikk ført uavhengig av rovdirene i mange år, kan ha ledet til lav befolkningsvekst i distriktene. De siste tiårene har flere av stortingspartiene aktivt ført en sentraliseringspolitikk, som potensielt er ledende årsak til forhindring av spredt bosetting i Norge.

### 6.3.5 Oppsummering

Problemet er ikke bruk av bestandsmål som sådan, men det heller en praktisering av bestandsmål med en manglende vilje til å sikre utvikling av bestanden. Når praktiseringen av bestandsmålet leder til at den Sør-Skandinavisk ulvebestanden ikke utvikles, og i tillegg har såpass dårlig genetikk, er det lite sannsynlig at bestanden bringes opp til det nivået som korresponderer med ulvs økologiske krav. En forutsetning for bestandsmålet er at finsk-russisk innvandring prioriteres.

Det er uklart hvorvidt Sverige ensidig kan ilegges et større ansvar, slik praksisen legger opp til i dag. Differensiert ansvar, både i et nordisk og europeisk perspektiv, krever en mer omfattende undersøkelse enn det er rom for i avhandlingen. Det stilles imidlertid et minstekrav om at grenseoverskridende virkninger tas i betraktning, slik at Sveriges innsats for bestanden ikke er bortkastet. Dette gjelder særlig når Sverige pålegges et større ansvar for bestanden.

## 6.4 Bestandsmålets påvirkning av artikkel 9

### 6.4.1 Innledning

I dette kapitlet ses det bort i fra problematikken med bestandsmålet og fokuseres på hvordan bestandsmålet harmonerer med vilkårene i artikkel 9 gjennom bruk av forvaltningspraksis. Aspekter av vedtakene tilknyttet revirene Julussa, Osdalen, Slettås og Letjenna vurderes.

### 6.4.2 Vedtakene

Ved felling av revirene Julussa og Osdalen, som ligger utenfor ulvesonen, ble det etter naturmangfoldloven §18 første ledd bokstav c vektlagt en rekke hensyn tilknyttet konflikter som hadde oppstått. Konfliktene hadde oppstått som følge av jaktinteresser og frykt.<sup>262</sup>

---

<sup>262</sup> TOSLO-2017-196251, som bygger på Regionsvedtak 4 og 5 (27.09.2018).

Slettås-reviret, som ligger innenfor ulvesonen, ble felt som følge av at bestandsmålet var nådd med henvisning til en rullering av følgende byrder: ”konflikt og manglende tillit til rovviltforvaltningen, jaktutøvelse, både som fritidsaktivitet og næring, samt psykososiale forhold”.<sup>263</sup> Når det gjaldt jaktinteressene, ble det konkludert med at Slettås-reviret ikke påvirket hjorteviltbestanden i en slik grad at den ble vesentlig forringet.<sup>264</sup> Likevel, ble hensynet til konfliktdemping tillagt vekt som følge av misnøyen rundt jaktforholdene.

Det har oppstått liknende problemstillinger for Letjenna-reviret, som ligger innenfor ulvesonen. Reviret skal felles under henvisning til rullering av byrder som oppstår som følge av konflikter og belastning for lokalbefolkningen. Konfliktene og belastningen handler om ulemper som følge av omstilling, påvirkede jaktinteresser og psykososiale forhold.<sup>265</sup>

Felles for vedtakene er at bestandsmålet er av betydning for fellingsvurderingen. Den offentlige interessen var hovedsakelig konflikter som følge av jaktinteresser og frykt blant lokalbefolkningen. Konfliktenes størrelse ble ansett som en trussel mot ønsket om opprettholdelse av en spredt bosetning.<sup>266</sup> Vedtakene forstås slik at det ikke er selve hensynet til jakt eller frykt som har ledet til uttak. Det er misnøyen rundt situasjonen som har ledet til såpass store konflikter at selve “konflikten” blir hovedformålet bak uttaket.<sup>267</sup>

### 6.4.3 Artikkel 9

Fellingen må, til tross for bestandsmålet, oppfylle offentlig interessevilkåret og tiltaksvilkåret tilknyttet dette. Offentlig interessevilkåret har en terskel, “overriding”, som Stortinget uttrykker at skal praktiseres dynamisk når bestandsmålet er oppfylt.<sup>268</sup> Fauchald skriver at der bestanden innenfor ulvesonen når et visst nivå, vil det naturligvis også senke terskelen “overriding”. Desto mer ulv det er, desto mer vil den offentlige interessen bli utsatt.<sup>269</sup> Forutsetningen er at det er tale om en relevant offentlig interesse, og at tiltaksvilkåret tolkes progressivt.

---

<sup>263</sup> Regionsvedtak (17.12.2018) side 26.

<sup>264</sup> Ibid side 22.

<sup>265</sup> Fellessak (2019) side 24-25.

<sup>266</sup> Regionsvedtak (17.12.2018) side 25, Regionsvedtak (27.09.2018) side 14, Fellessak (2019) side 25

<sup>267</sup> Regionsvedtak (27.09.2018) side 25, Fellessak (2019) side 25, TOSLO-2017-196251 punkt 6.

<sup>268</sup> Innst. 257 L (2016-2017) s.10.

<sup>269</sup> Fauchald (2017) side 12.

Belastende konflikter kan anses som en relevant “offentlig interesse”. Det henger sammen med den foregående ordlyden i offentlig interessevilkåret: “public health and safety”. Ordlyden “health” omfatter sosialt velvære.<sup>270</sup> Uro og misnøye over lang tid, som en konflikt representerer, kan oppstå i et lokalsamfunn som følge av at befolkningen opplever viktige interesser som truet. Denne misnøyen kan bli såpass stor at det går utover sosialt velvære. I tilknytning til konflikter har komitéen påpekt nettopp slike forhold som problematisk med rovdypene:

“Noting that expanding populations of large carnivores can be associated with a wide range of social conflicts, including conflict with livestock rearing, game resources, other human interests and the fear they can induce in many people, particularly in areas recently colonized by large carnivores”<sup>271</sup>

Der konflikten blir langvarig og utbredt, kan det gå utover velvære i lokalsamfunnet på en slik måte at det blir “public”. Fauchald argumenterer for at det må være et allment psyko-sosialt helseproblem i et område for at frykt skal anses som en ”offentlig interesse”.<sup>272</sup> Det samme må gjelde konflikter som springer ut av frykt.

Offentlig interessevilkåret må sees i lys av tiltaksvilkåret. Når det er velkjente problemer som fremheves i forvaltningsvedtakene som årsak til uttak av ulv, kan dette tilsi at det burde søkes andre løsninger enn felling. Dette gjelder særlig der det bevises at ulvene har normal adferd og ikke er “problemulv”. Dersom det ikke arbeides for å finne andre løsninger, vil konfliktproblematikken blusse opp igjen ved etablering av et nytt revir. I tilknytning til Slettås-reviret er det allerede registrert at ulv er kommet tilbake, og det er gitt uttrykk for at disse også ønskes felt.<sup>273</sup>

Forpliktelse etter konvensjonen om å informere om viktigheten av bevaring av ulv og dets habitat etter artikkel 3 tredje ledd, må tas i betraktning. For å hindre konflikter i distriktene, har komitéen gjentatt anbefalinger om deltakelse av befolkningen i distriktene og iverksetting av informasjonskampanjer.<sup>274</sup> Komitéen har anbefalt en rekke slike alternative tiltak for å forhindre konflikter og “[...] the issue of expanding large carnivores populations:

---

<sup>270</sup> Braut (2019).

<sup>271</sup> Rekommandasjon 163 (2012).

<sup>272</sup> Fauchald (2017) side 11.

<sup>273</sup> Hatlevik (2019).

<sup>274</sup> Rekommandasjon 17 (1989), 163 (2012).

- Improving social acceptance of large carnivores and understanding of their habitats;
- Establishing the necessary partnerships with different interest stakeholders;
- Promoting appropriate methods and practices to mitigate or avoid predation;”<sup>275</sup>

I aksjonsplanen anbefales det for eksempel at informasjonskampanjer må revurderes fra tid til annen.<sup>276</sup>

Årsakssammenhengen mellom konflikten og tilstedeværelse av ulven må undersøkes, for å se hva som kan løse problemet. For frykt skriver Fauchald at det må undersøkes hvordan frykten har oppstått og varigheten den har hatt.<sup>277</sup> Dette henger sammen med at holdninger om frykt av ulv spres raskt i lokalmiljøer.<sup>278</sup>

Bakgrunnen for frykten og misnøyen må vurderes i tilknytning til alle de relevante hensyn. Det må undersøkes hva som årsaken til konflikten er og hvorvidt misnøyen stemmer overens med forskning. Konfliktene kan i realiteten være begrunnet i politisk misnøye eller anti-ulv-holdninger. Da vil uttak av ulv sjelden være et tiltak som faktisk løser problemet. Ny ulv kan etableres og problemet gjenoppstår. Felling av ulv benyttes potensielt som en midlertidig løsning på et varig problem. Et aspekt som heller ikke må forbigås i den forbindelse er konsekvensen av ulvesonen; soneringen leder til en svært høy ulvetetthet i et bestemt område, sammenlignet med Sverige hvor ulven er mer utbredt.<sup>279</sup> Således kan det bli uunngåelig at konflikter oppstår der ulverevir etableres.

Konfliktene som oppstår innenfor ulvesonen, kan følgelig være et resultat av politikken. Særlig der politikere bygger opp under frykt og uroen tilknyttet tilstedeværelse av ulv. Dette er hovedsakelig problematisk dersom det forekommer anti-ulv holdninger fra myndighetspersoner. For eksempel enkelte ordførere som åpenlyst ønsker høy fellingspraksis, som enkelte ordførere i Trysil gav uttrykk for.<sup>280</sup>

---

<sup>275</sup> Rekommandasjon 163 (2012).

<sup>276</sup> Aksjonsplan (2000) side 39.

<sup>277</sup> Fauchald (2017) side 11.

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Holmquist (2011).

Slike holdninger går på akkord med forpliktelsene Norge har til å bygge opp aksept av ulv etter konvensjonsteksten. Det følger av artikkel 3 første ledd at konvensjonslandene skal "... promote national policies for the conservation of ... wild fauna and natural habitats" og etter tredje ledd skal de også "... promote education and disseminate general information on the need to conserve species of wild ... fauna and their habitats.". Det samme gjelder etter biomangfoldkonvensjonen artikkel 13. Når myndighetspersoner promoterer felling av en nasjonalt sårbar art og aktivt går inn for dette, kan det stride imot disse bestemmelsene.

Europeisk praksis viser at det ikke er uvanlig med konflikter i distriktene tilknyttet ulvs tilstedeværelse. I Sverige og Finland er det også konflikter i lokalsamfunn tilknyttet ulv. Det rapporteres om skade på hund, frykt og problematikk mellom jegere, forbundet med ulvs tilstedeværelse.<sup>281</sup> Sverige finner at aksept av ulv gradvis øker i områder hvor lokalbefolkningen blir tilvant ulv. Både Finland og Sverige har utviklet vester for hunder som kan brukes under jakt.<sup>282</sup> Mye tyder på at alternative løsninger både eksisterer og kan utvikles. Poenget med komitémøtene er å finne løsninger sammen og her kan det derfor fortsatt ligge stort potensiale for videreutvikling av tilfredsstillende tiltak.

#### 6.4.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det ikke er så enkelt som at vilkåret om offentlig interesser etter Bernkonvensjonen kan praktiseres dynamisk kun fordi ulv har nådd et forhåndsbestemt nivå. Det er tvilsomt om en slik tolkning er i tråd med Bernkonvensjonen. Årsaken til uttak er ofte komplisert, og det kan ikke tas for gitt at det er nivået på ulvebestanden som er problemet. Årsaken bak misnøyen burde undersøkes og det bør vurderes nasjonalpolitiske informasjonsarbeid om viktigheten av bevaring.

Selv om artikkel 9 er et verktøy for en stat som arbeider med å tilpasse seg ulv og sånn sett anvendes dynamisk, er det visse forutsetninger for dynamikken. Det må aktivt arbeides progressivt med ulvebestanden. Felling av revir basert på velkjente problemer, sammen med et ønske om strengt praktiserende bestandsmål, viser gjennomgående en lav vilje til progressivt arbeid. Dette er særlig problematisk når bestanden er liten og fragmentert, med lav genetisk variasjon.

---

<sup>281</sup> Finsk forvaltning (2005) side 17-20, Svensk forvaltning (2018) side 21.

<sup>282</sup> Finsk forvaltning (2015) side 17.





## Kildeliste

### Litteratur

- Aftonbladet (2019) Aftonbladet. "Ingen licensjakt på varg 2020". 13.06.2019. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Jopkb6/ingen-licensjakt-pa-varg-2020> [sitert 27.10.2019]
- Barkham (2017) Barkham, Patrick. "It's very scary in the forest': should Finland's wolves be culled?". The Guardian, 25.02.2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/25/europe-wolf-population-finland-culling-protection> [sitter 11.19.2019]
- Balys (2018) Balys, Vaidas og Lina Paškevičiūtė. "THE "SAFE SHEEP" INITIATIVE IN LITHUANIA: OVERVIEW AND FIRST RESULTS" *CDP (Carnivore Damage Prevention) news*, Utgave 17 vinter 2018 <https://www.ipra-landry.com/en/ressources-references/la-revue-cdp-news/cdp-news-17-winter-2018> [sitert 08.10.2019]
- Braut (2019) Braut, Geir Sverre. "Helse". Store Norske Leksikon <https://sml.snl.no/helse> [sitert 29.10.2019]
- Brainerd (2006) Brainerd, Scott, John Linnell, Henrik Brøseth, Erling J. Solberg, m.fl. "Den skandinaviske ulven: Utsetting eller innvandring?" *Villmarksliv* nr. 4-2006 [http://www1.nina.no/Rovvilt-Pub/pdf/Brainerd\\_ulvesak.pdf](http://www1.nina.no/Rovvilt-Pub/pdf/Brainerd_ulvesak.pdf) [sitert 27.10.2019]
- Brownlie (2008) Brownlie, Ian. *Principles of Public International law*. Oxford: University Press 2008.
- Bugge (2015) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget 2015.
- Burdeau (2019) Burdeau, Cain. "Europe's Wolves Are Back, Igniting Old Fears and New Tensions". Courthouse News Service 14.02.2019 <https://www.courthousenews.com/europes-wolves-are-back-igniting-old-fears-and-new-tensions/> [sitert 27.10.2019]

- Chepkemoi (2017) Chepkemoi, Joyce. "European Countries By Population Density." WorldAtlas 01.08.2017 <https://www.worldatlas.com/articles/european-countries-by-population-density.html> [sitert 19.11.2019]
- Cambridge (2019) Cambridge dictionary. "Population". <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english> [sitert 29.10.2019]
- Darpö (2015) Darpö, Jan. "Vargen och domstolscircusen 1-3". 13.01.2015 [http://jandarpö.se/wp-content/uploads/2017/07/2014-Canis-lupus\\_Final.pdf](http://jandarpö.se/wp-content/uploads/2017/07/2014-Canis-lupus_Final.pdf) [sitert 11.19.2019]
- Darpö (2016) Darpö, Jan. "The Commission: A Sheep in Wolf's Clothing?" *Journal for European environmental & planning law* 13 (2016) 270-293
- EU (2018) European Union. "Land cover and land use". 2018 <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/land-cover-use.pdf> [sitert 21.11.2019]
- Europakommisjonen (2012) Kaczensky, Petra, Guillaume Chapron, Manuela von Arx m.fl. *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe*. Utgitt av Europakommisjonen 2012. [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task\\_1\\_part2\\_species\\_country\\_reports.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_1_part2_species_country_reports.pdf) [sitert 19.11.2019].
- Europakommisjonen (2013) European Commission. *LIFE and human coexistence with large carnivores*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. doi:10.2779/1134 [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/life\\_and\\_human\\_coexistence\\_with\\_large\\_carnivores.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/life_and_human_coexistence_with_large_carnivores.pdf) [sitert 08.10.2019]

- Fauchald (2017) Fauchald, Ole Kristian. “Juridisk betenkning angående vedtak om lisensfelling av ulv”. Utredning til Klima- og miljødepartementet den 27. februar 2017 <https://www.fni.no/get-file.php/134036-1488272647/Dokumenter/utredning-ulv-nml-bern-fauchald.pdf> [sitert 14.09.2019]
- Finsk forvaltning (2005) Ministry of Agriculture and Forestry. “Management Plan for the Wolf Population in Finland”. 2005. [http://www1.nina.no/lcie\\_new/pdf/634989764653405538\\_Finnish%20wolf%20plan%20E.pdf](http://www1.nina.no/lcie_new/pdf/634989764653405538_Finnish%20wolf%20plan%20E.pdf) [sitert 27.10.2019]
- Finsk forvaltning (2015) Jord- och skogsbruksministeriet. “Förvaltningsplan för vargstammen i Finland”. 2015 [https://riista.fi/wp-content/uploads/2018/07/Susikannan\\_hoitosuunnitelma\\_SV.pdf](https://riista.fi/wp-content/uploads/2018/07/Susikannan_hoitosuunnitelma_SV.pdf) [sitert 27.10.2019]
- Gregory (2012) Gregory, Jones. *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* Oxford: Hart Publishing 2012
- Hacourt (1976) Hacourt, Hector (1976) “Second European Ministerial Conference on the Environment, held in Brussels, Belgium, 23–24 March 1976” i *Environmental Conservation*, utgave 3(3), doi:10.1017/S0376892900018750, Publisert online av Cambridge University Press: 24.08.2009 <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/second-european-ministerial-conference-on-the-environment-held-in-brussels-belgium-2324-march-1976/1937B605DA8640DCEEAC535E7B1D3355> [sitert 13.09.2019]
- Hatlevik (23.07.2019) Hatlevik, Svein Egil. “Ulven tilbake i Slettås-reviret – Trysil-ordfører ber om at de blir skutt”. Nationen 23.07.19 <https://www.nationen.no/nyhet/ulven-tilbake-i-slettas-reviret-trysil-ordforer-ber-om-at-de-blir-skutt/> [sitert 27.10.2019]

- Hatlevik (14.11.19)      Hatlevik, Svein Egil. “Statens naturoppsyn bedøvet ulv i Engerdal, nå skal den flyttes“. Nationen 14.11.19 <https://www.nationen.no/politikk/statens-naturoppsyn-bedovet-ulv-i-engerdal-na-skal-den-flyttes/> [sitert 19.11.2019].
- Holmquist (2011)      Holmquist, Tone. “Ordførere mot ulv”. 03.02.2011 [https://kommunal-rapport.no/artikkel/ordforere\\_mot\\_ulv](https://kommunal-rapport.no/artikkel/ordforere_mot_ulv) [sitert 27.10.2019]
- Huggler (2019)      Huggler, Justin. “Germany relaxes laws on wolf culling amid attacks on livestock”. The Telegraph 22.05.2019 <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/05/22/germany-relaxes-laws-wolf-culling-amid-attacks-livestock/> [sitert 19.11.2019]
- Huisman (2018)      Huisman, Nick. “France Implements New Six-Year Wolf Plan”. Wilderness Society 03.01.2018 <https://wilderness-society.org/france-implements-new-six-year-wolf-plan/> [sitert 19.11.2019]
- Keulartz (2008)      Keulartz, Jozef og Gilbert Leistra. “LEGITIMACY IN EUROPEAN NATURE CONSERVATION POLICY: Case Studies in Multilevel Governance”. *The International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics*, VOLUME 14, Springer 2008.
- Linnell (2017)      Linnell, J. D. C., Arie Trouwborst, Floor M. Fleurke. “When is it acceptable to kill a strictly protected carnivore? Exploring the legal constraints on wildlife management within Europe’s Bern Convention”. *Nature Conservation* 21: 129–157, 2017. <https://doi.org/10.3897/natureconservation.21.12836> [sitert 08.10.2019].
- Linnell (2018)      Linnell, J. D. C. og Cretois, B. 2018. *Research for AGRI Committee – The revival of wolves and other large predators*

- and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe.* European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels [http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2018/617488/IPOL\\_STU\(2018\)617488\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf) [sitert 08.10.2019]
- Lifewolfalps (2019) LIFEWOLFALPS. “Wolves in the Alps”. 14.11.2019 <http://www.lifewolfalps.eu/en/wolves-in-the-alps/> [sitert 19.11.2019]
- Misicka (2017) Misicka, Susan. “Wolves facing reduced protection status”. Swissinfo 23.08.2017 [https://www.swissinfo.ch/eng/wildlife-law\\_wolves-facing-reduced-conservation-status/43463914](https://www.swissinfo.ch/eng/wildlife-law_wolves-facing-reduced-conservation-status/43463914) [sitert 19.11.2019]
- Phys (2018) Phys. “Wolf found in northern Belgium, first time in over 100 years”. Januar 2018 <https://phys.org/news/2018-01-wolf-northern-belgium-years.html> [sitert 19.11.2019]
- Riksrevisjonen (2019) Riksrevisjonen. “Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen”. *Dokument 3:13* (2018–2019) <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/rovviltforvaltningen.pdf> [sitert 08.10.2019]
- Rovdata (27.10.2019) Rovdata. “Ulvebestanden i Skandinavia går fortsatt ned”. 03.06.2019 <https://rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4761/Ulvebestanden-i-Skandinavia-g-229-r-fortsatt-ned.aspx> [sitert 27.10.2019]
- Rovdata (04.11.2019 ) Rovdata. “Ulvetelleren er oppdatert!”. 04.11.2019 <https://rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/4870/Ulvetelleren-er-oppdateret.aspx> [sitert 19.11.2019]

- Rovdata (22.11.2019)      Rovdata. “Kart og figurer – Ulv”. <https://rovdata.no/Ulv/Kartogfigurer.aspx> [sitert 22.11.2019]
- Ruud (2011)      Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget 2011.
- Sands (2012)      Sands, Philippe, Jacqueline Peel og Adriana Fabra m.f. *Principles of international environmental law*. Cambridge: University Press 2012.
- Schei (2003)      Schei, Andreas. “Norsk rovviltforvaltning og folkeretten”. Institutt for offentlig rett Universitetet i Oslo 2003. [http://www1.nina.no/Rovvilt-Pub/pdf/Schei%20\\_IOR\\_Rovdyr%20og%20folkeretten.pdf](http://www1.nina.no/Rovvilt-Pub/pdf/Schei%20_IOR_Rovdyr%20og%20folkeretten.pdf) [sitert 14.10.2019]
- Schultheis(2017)      Schultheis, Emily. “Return of wolves to Germany pits farmers against environmentalists”. The Guardian, februar 2017 <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/17/germany-wolves-farmers-environmentalists> [sitert 27.10.2019]
- Svensk forvaltning (2018)      Länsstyrelsen i Västra Götalands län. “Förvaltningsplan för varg, lodjur och kungsörn 2015-2019”. *Viltenheten* 2018:19 <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/tjanster/publikationer/2018/forvaltningsplan-for-varg-lodjur-och-kungsorn-2015-2019.html> [sitert 27.10.2019]
- Thalin (2019)      Thalin, Erik. “Varför minst 300 vargar?”. Naturvårdsverket 30.9.2019 <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Nyhetsbrev/Viltnytt/artiklar2018/Nr-3-2018/300-vargar/> [sitert 19.11.2019]

The local (2019)	The local.”France to step up wolf culls as population surges and farmers fear for livelihoods”. 08.01.2019 <a href="https://www.thelocal.fr/20190608/growth-of-french-wolf-population-leads-to-increase-in-hunting-quota">https://www.thelocal.fr/20190608/growth-of-french-wolf-population-leads-to-increase-in-hunting-quota</a> [sitert 19.11.2019].
Ulfstein (2001)	Ulfstein, Geir. “Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk”. Utredning 18.juni 2001 <a href="http://folk.uio.no/geiru/ArtiklerPdf/UlfsteinBernkonvensjonen2001.pdf">http://folk.uio.no/geiru/ArtiklerPdf/UlfsteinBernkonvensjonen2001.pdf</a> [sitert 21.09.2019]
Wabakken (2014)	Wabakken, Petter, Linn Svensson, Ilpo Kojola m.f. “Ulv i Skandinavia og Finland: Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2013-2014”, <i>Høgskolen i Hedmark Oppdragsrapport</i> nr. 11 – 2014 <a href="https://rovdata.no/Portals/Rovdata/Dokumenter/Rapporter/u%C3%85rsrapp_1314.pdf">https://rovdata.no/Portals/Rovdata/Dokumenter/Rapporter/u%C3%85rsrapp_1314.pdf</a> [sitert 08.10.2019]
WolfAlps (2016)	WolfAlps. “The wolf population in the Alps: status and management”. Project LIFE Januar 2016 <a href="http://www1.nina.no/lcie_new/pdf/636098126703169445_PROCEEDINGS_Conference_LIFE_Wolfalps_ENG_05_2016_V2.pdf">http://www1.nina.no/lcie_new/pdf/636098126703169445_PROCEEDINGS_Conference_LIFE_Wolfalps_ENG_05_2016_V2.pdf</a> [sitert 19.11.2019]
Wikipedia (2019)	Oppslag [sitert 22.11.2019]: Gävleborg County <a href="https://en.wikipedia.org/wiki/G%C3%A4vleborg_County">https://en.wikipedia.org/wiki/G%C3%A4vleborg_County</a> , Hedmark <a href="https://no.wikipedia.org/wiki/Hedmark">https://no.wikipedia.org/wiki/Hedmark</a> , Switzerland <a href="https://en.wikipedia.org/wiki/Switzerland">https://en.wikipedia.org/wiki/Switzerland</a> , Norway. <a href="https://no.wikipedia.org/wiki/Norway">https://no.wikipedia.org/wiki/Norway</a>

## Norsk lov og forskrift

Rovviltforskriften	Forskrift 18. Mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (Rovviltforskriften)
--------------------	--



Naturmangfoldloven                      Lov 1 juli 2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

### **Norske forarbeider og etterarbeider**

Innst. S. nr. 174 (2003–2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur

Innst. 330 S (2015–2016)              Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Ulv i norsk natur.  
Bestandsmål for ulv og ulvesone

Innst. 257 L (2016–2017)              Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.)

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

NOU 2004: 28                              Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold —  
(Naturmangfoldloven)

Prop. 63 L (2016–2017)              Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

St.meld. nr. 35 (1996–97)              Om rovviltforvaltning

St.meld. nr. 15 (2003–2004)          Rovvilt i norsk natur

### **Norsk rettspraksis**

HR-2016-1857-A

RG 2000 s.1125

RG-2008-577

LB-2018-11792

## Norske vedtak

- Fellessak (2019) Sekretariatet. “Fellessak 6/19: Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor ulvesona i 2020”. Rovviltnevdene i region 4 og 5 <https://www.miljovedtak.no/VedtakS%C3%B8k/VisSak?SakId=35576> [sitert 28.10.2019]
- Miljødirektoratet (2015) Miljødirektoratet. “Avgjørelse av klager på fylkesmannen i Finnmarks vedtak om skadefellingstillatelse på ulv i Pasvik”. 02.02.2015. <https://www.miljovedtak.no/VedtakS%C3%B8k/VisSak?SakId=4437> [sitert 29.10.2019]
- Regionsvedtak (17.12.2018) Klima og miljødepartementet 17. desember 2018. “Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen i region 4 og 5 i 2018/2019”. <https://www.regjeringen.no/contentassets/68cfa287d2f543e59cd00b613146aeb2/avgjorelse-av-klage-pa-lisensfelling-av-ulv-innenfor-ulvesona-20182019-l651276-002.pdf> [sitert 29.09.2019]
- Regionsvedtak (27.09.2018) Klima- og miljødepartementet 27. september 2018. “Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av ulv i region 4 og 5 for lisensfellingsåret 2018/2019 utenfor ulvesonen”. <https://www.miljovedtak.no/VedtakS%C3%B8k/VisSak?SakId=29009> [sitert 08.10.2019]

## Internasjonale rettskilder

- Bernkonvensjonen ” Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats” signert i Bern den 19. september 1979.

Biomangfoldkonvensjonen	“The Convention on Biological Diversity” signert i Rio de Janeiro den 5. juni 1992.
Bonnkonvensjonen	“The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals” signert i 1979 i Bonn.
C-674/17	Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu, ECLI:EU:C:2019:851
Habitatdirektivet	“The Habitat Directive” 92/43/EØS av 21. mai 1992
ILO-konvensjonen	“Indigenous and Tribal Peoples Convention“ signert i Geneve i 1989.
Malawiprinsippene	“Annex 1: Malawi Principles for the Ecosystem Approach”. Malawi 26-28 Januar 1998 <a href="http://www.fao.org/3/Y4773E/y4773e0e.htm">http://www.fao.org/3/Y4773E/y4773e0e.htm</a> [sitert 19.11.2019]
Riodeklarasjonen	“THE RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992)”
Stockholmdeklarasjonen	“Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment” (Stockholm Declaration, 1972)
SP	”The International Covenant on Civil and Political Rights” signert i New York i 1976.
VCLT	“Vienna Convention on the law of treaties (with annex)” signert i Wien i 1969

## **Dokumenter tilknyttet Europarådet og PACE**

- Europarådet (1979) Council of Europe. “Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats”. *European Treaty Series* No. 104 19.IX.1979, <https://rm.coe.int/16800ca431> [sitert 13.09.2019]
- Europarådet (1997) Machado, Antonio. “Guidelines for action plans for animal species: planning recovery”. *Nature and environment* No. 92, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Council of Europe Publishing. [https://www.researchgate.net/publication/309952520\\_Guidelines\\_for\\_action\\_plans\\_for\\_animal\\_species\\_planning\\_recovery](https://www.researchgate.net/publication/309952520_Guidelines_for_action_plans_for_animal_species_planning_recovery) [sitert 31.10.2019]
- Europarådet (2004) Council of Europe. “The 25 years of the Bern Convention”. *Nature, Sustainable spatial planning for nature, culture and landscape*, No. 101, 2004. <https://rm.coe.int/090000168093e8a8> [sitert 10.10.2019]
- Europarådet (2019) Council of Europe. “Chart of signatures and ratifications of Treaty 104” [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/signatures?p\\_auth=aQRxjB3p](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/signatures?p_auth=aQRxjB3p) [sitert 19.11.2019]
- PACE 720 (1973) The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Recommendation 720 (1973). “Results of the European Ministerial Conference on the Environment (Vienna, 28-30 March 1973)”. 28.09.1973 <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14754&lang=en> [sitert 13.09.2019]
- PACE 1964 (2011) PACE rekommandasjon. “The need to assess progress in the implementation of the Bern Convention”. 13.04.2011. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17977&lang=en> [sitert 19.11.2019]

PACE (2011) PACE komitérapport, Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs (2011). “The need to assess progress in the implementation of the Bern Convention”. 05.01.2011. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12775&lang=en> [sitert 27.10.2019]

## **Dokumenter tilknyttet Bernkonvensjonen**

Deklarasjoner, rekommandasjoner og resolusjoner fra komiteen

Deklarasjon (2004) Standing Committee. “Strasbourg Declaration on the role of the Bern Convention in the preservation of biological diversity”. 30.11.2004 <https://rm.coe.int/16807461d2> [sitert 13.09.2019]

Deklarasjon (1994) Standing Committee. “MONACO DECLARATION ON THE ROLE OF THE BERN CONVENTION IN THE IMPLEMENTATION OF WORLDWIDE INTERNATIONAL INSTRUMENTS FOR THE PROTECTION OF BIODIVERSITY”. 26-28.september 1994. <https://rm.coe.int/1680746313> [sitert 13.09.2019]

Rekommandasjon 17 (1989) Standing Committee. “Recommendation No. 17 (1989) of the standing committee on the protection of the wolf (*Canis lupus*) in Europe” 08.12.1989. <https://rm.coe.int/168074634c> [sitert 13.09.2019.]

Rekommandasjon 43 (1995) Standing Committee. “Recommendation No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe”. 24.04.1995 <https://rm.coe.int/1680746624> [sitert 25.09.2019]

- Rekommandasjon 56 (1997) Standing Committee. “Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments”. 05.12.1997. [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168074680c](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074680c) [sitert 19.11.2019].
- Rekommandasjon 58 (1997) Standing Committee. “Recommendation No. 58 (1997) on the reintroduction of organisms belonging to wild species and on restocking and reinforcing populations of such organisms in the environment”. 05.12.1997. <https://rm.coe.int/16807464aa> [sitert 24.09.2019]
- Rekommandasjon 59 (1997) Standing Committee. “Recommendation No. 59 (1997) on the Drafting and Implementation of Action Plans of Wild Fauna Species”. 05.12.1997, [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168074697e](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074697e) [sitert 14.09.2019]
- Rekommandasjon 74 (1999) Standing Committee. “Recommendation No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores”. 03.12.1999 [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680746736](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746736) [sitert 14.09.2019]
- Rekommandasjon 82 (2000) Standing Committee. “Recommendation No. 82 (2000) of the Standing Committee on urgent measures concerning the implementation of action plans for large carnivores in Europe”. 01.12.2000. [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680746a43](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746a43) [sitert 14.09.2019]

- Rekommandasjon 115 (2005) Standing Committee. “Recommendation No. 115 (2005) on the conservation and management of transboundary populations of large carnivores”. 01.12.2005. [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680746c16](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746c16) [sitert 14.09.2019]
- Rekommandasjon 122 (2006) Standing Committee. “Recommendation No. 122 (2006) of the Standing Committee on the conservation of biological diversity in the context of climate change”. 30.11.2006. <https://rm.coe.int/16807466f5> [sitert 19.11.2019]
- Rekommandasjon 137 (2008) Standing Committee. “Recommendation No. 137 (2008) on population level management of large carnivore populations”. 27. November 2008 [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807469d1](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807469d1) [sitert 14.09.2019]
- Rekommandasjon 148 (2010) Standing Committee. “Recommendation No. 148 (2010) of the Standing Committee on the conservation of large carnivores in the Caucasus”. 09.12.2010 [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807463ed](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807463ed) [sitert 19.11.2019]
- Rekommandasjon 150 (2010) Standing Committee. “Recommendation No. 150 (2010) of the Standing Committee, on the European Charter on Recreational fishing and Biodiversity”. 09.12.2010 <https://rm.coe.int/1680746a3a> [sitert 19.11.2019]
- Rekommandasjon 163 (2012) Standing Committee. “Recommendation No. 163 (2012) on the management of expanding populations of large carnivores in Europe”. 30.11.2012 <https://rm.coe.int/1680746681> [sitert 14.09.2019]

- Rekommandasjon 168 (2013) Standing Committee. “Recommendation No. 168 (2013) of the Standing Committee on the European Charter of Fungi-gathering and biodiversity”. 06.12.2013 <https://rm.coe.int/16807469ce> [sitert 19.11.2019]
- Rekommandasjon 172 (2014) Standing Committee. “Recommendation No. 172 (2014) interpreting certain provisions of Resolution No. 6 (1998) of the Standing Committee to the Bern Convention”. 05.12.2014 <https://rm.coe.int/1680746635> [sitert 14.09.2019]
- Rekommandasjon 173 (2014) Standing Committee. “Recommendation No. 173 (2014) of the Standing Committee on hybridisation between wild grey wolves (*Canis lupus*) and domestic dogs (*Canis lupus familiaris*)”. 05.12.2014 [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680746b83#globalcontainer](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746b83#globalcontainer) [sitert 19.11.2019]
- Rekommandasjon 198 (2018) Standing Committee. “RECOMMENDATION ON THE USE OF ARTIFICIAL FEEDING AS A MANAGEMENT TOOL OF LARGE CARNIVORE POPULATIONS AND THEIR PREY, WITH A PARTICULAR EMPHASIS ON THE BROWN BEAR”. 30.11.2018 <https://rm.coe.int/recommendation-on-the-use-of-artificial-feeding-as-a-management-tool-o/16808e4cad> [sitert 17.09.2019]
- Resolusjon 1 (1989) Standing Committee. “Resolution no. 1 (1989) of the standing committee on the provisions relating to the conservation of habitats”. 09.07.1989 [https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680746be2](https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746be2) [sitert 13.09.2019]
- Resolusjon 2 (1993) Standing Committee. “Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention”. 02.12.2011. <https://rm.coe.int/168074659c> [sitert 14.09.2019]



Resolusjon 5 (1998)	<p>Standing Committee. “Resolution No. 5 (1998) concerning the rules for the Network of Areas of Special Conservation Interest (Emerald Network)”.</p> <p>04.12.1998 <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746bfa">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746bfa</a> [sitert 19.11.2019]</p>
Resolusjon 6 (1998)	<p>Standing Committee. “Resolution No. 6 (1998) listing the species requiring specific habitat conservation measures”.</p> <p>04.12.1998 <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746afc">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746afc</a> [sitert 14.09.2019]</p>
Resolusjon 7 (2000)	<p>Standing Committee. “Resolution No. 7 (2000) on the medium-term strategic development of the Convention on the Conservation of European wildlife and Natural Habitats”. 01.12.2000.</p> <p><a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746224">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746224</a> [sitert 19.11.2019]</p>
Resolusjon 8 (2012)	<p>Standing Committee. “Resolution No. 8 (2012) on the national designation of adopted Emerald sites and the implementation of management, monitoring and reporting measures”.</p> <p>30.11.2012. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746515">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746515</a> [sitert 28.09.2019]</p>
Møterapporter	
Ekspertgruppen (2000)	<p>Sekretariatet . “Group of Experts on Conservation of Large Carnivores Oslo, 22-24 June 2000, Report” <a href="https://rm.coe.int/16807462d8">https://rm.coe.int/16807462d8</a> [sitert 24.09.2019]</p>
Møterapport (1993)	<p>Sekretariatet. “Standing Committee 13<sup>th</sup> meeting Strasbourg, 29 November – 3 December 1993 REPORT”.</p>

	<a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746845">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746845</a> [sitert 08.10.2019]
Møterapport (1999)	Sekretariatet. “19th meeting Strasbourg, 29 November - 3 December 1999 REPORT“. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746944">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746944</a> [sitert 19.11.2019]
Møterapport (2000)	Sekretariatet. “Standing Committee 20th meeting Strasbourg, 27 November – 1 December 2000 REPORT“. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074632d">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074632d</a> [sitert 19.11.2019]
Møterapport (2001)	Sekretariatet. “Standing Committee 21th meeting, REPORT OF THE MEETING, Secretariat Memorandum“. <a href="https://rm.coe.int/16807468b3">https://rm.coe.int/16807468b3</a> [sitert 14.09.2019]
Møterapport (2002)	Sekretariatet . “Standing Committee 22nd meeting Strasbourg, 2-5 December 2002 REPORT OF THE MEETING“. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807464fd">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807464fd</a> [sitert 19.11.2019]
Møterapport (2003)	Sekretariatet . “Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats - 23th meeting of the Standing Committee - Strasbourg, 1-4 December 2003 - Meeting report“. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746640">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746640</a> [sitert 19.11.2019]
Møterapport (2004)	Sekretariatet . “Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats - 24th meeting of the Standing Committee - Strasbourg, 29 November-3 December 2004 - Meeting report“. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807468b0">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807468b0</a> [sitert 19.11.2019].

Møterapport (2006)	Sekretariatet . “Standing Committee 26 <sup>th</sup> meeting Strasbourg, 27 - 30 November 2006”. <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746823">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746823</a> [sitert 19.11.2019].
Møterapport (2010)	Sekretariatet . “Standing Committee 30th meeting Strasbourg, 6-9 December 2010, Report”. <a href="https://rm.coe.int/1680746a80">https://rm.coe.int/1680746a80</a> [sitert 24.09.2019]
Møterapport (2011)	Sekretariatet . “Standing Committee 31st meeting Strasbourg, 29 November-2 December 2011 REPORT”. <a href="https://rm.coe.int/0900001680746b0d">https://rm.coe.int/0900001680746b0d</a> [sitert 19.11.2019].
Møterapport (2012)	Sekretariatet . “Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats - 32nd meeting of the Standing Committee to the Bern Convention, Strasbourg, 27 - 30 November 2012 - Report of the 32nd meeting of the Standing Committee to the Bern Convention” <a href="https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807469ea">https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807469ea</a> [sitert 19.11.2019].

#### Dokumenter relater til komitémøter

Aksjonsplan (2000)	Boitani, Luigi, Group of Experts on Conservation of Large Carnivores Oslo. “Action Plan for the conservation of the wolves ( <i>Canis lupus</i> ) in Europe”. Oslo, 22-24. juni 2000 <a href="http://www.cap-loup.fr/wp-content/uploads/loup_plan_action_Europe_Boitani-2000.pdf">http://www.cap-loup.fr/wp-content/uploads/loup_plan_action_Europe_Boitani-2000.pdf</a> [sitert 14.09.2019]
Baltisk aksjonsplan (2001)	Ozolinš, Janis. “Standing Committee 21 <sup>st</sup> meeting Status of Large Carnivore Conservation in the Baltic States Action Plan for the Conservation of Wolf ( <i>Canis lupus</i> ) in Latvia”. Strasbourg, 26-30. november

2001. [https://www2.nina.no/lcie\\_new/pdf/634989786632854431\\_COE%20Action%20Plan%20for%20wolf%20in%20Latvia%202001.pdf](https://www2.nina.no/lcie_new/pdf/634989786632854431_COE%20Action%20Plan%20for%20wolf%20in%20Latvia%202001.pdf) [sirt 14.09.2019]
- Gjennomgang (2003) Sekretariatet. “Bern Convention activities in the field of large carnivore conservation (1988 – 2002)”. Strasbourg, 21. november 2002 [http://www2.nina.no/lcie\\_new/pdf/634989787742957547\\_COE%20Bern%20convention%20activities%20on%20field%20of%20large%20carnivores%202003.pdf](http://www2.nina.no/lcie_new/pdf/634989787742957547_COE%20Bern%20convention%20activities%20on%20field%20of%20large%20carnivores%202003.pdf) [sirt 19.11.2019]
- Komitémøte (2017) Trouwborst, Arie. “EMERALD NETWORK REPORTING REQUIREMENTS UNDER THE BERN CONVENTION: A LEGAL ANALYSIS”. Strasbourg, 5-8. desember 2017. <https://rm.coe.int/emerald-network-reporting-requirements-under-the-bern-convention-a-leg/1680715eb5> [sirt 14.09.2019]
- Komitémøte (2019) Directorate of Democratic Participation. “REGISTER OF BERN CONVENTION COMPLAINTS”. 3-6. desember 2019 <https://rm.coe.int/bern-convention-case-files-bible-2019/1680935e5a> [sirt 13.09.2019]
- LCIE-rapport (2005) Salvatori, Valeria, John Linnell. “Standing Committee 25th meeting Strasbourg, 28 November-1 December 2005, Report on the conservation status and threats for wolf (Canis lupus) in Europe”. [https://www2.nina.no/lcie\\_new/pdf/634986142949009633\\_Salvatori%20COE%20Status%20of%20the%20wolf%20in%20Europe.pdf](https://www2.nina.no/lcie_new/pdf/634986142949009633_Salvatori%20COE%20Status%20of%20the%20wolf%20in%20Europe.pdf) [sirt 14.09.2019]

- Nedgraderingsrapport (2005) Shine, Clare. “Standing Committee 25<sup>th</sup> meeting, Strasbourg, 28 November-1 December 2005, Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf”. [http://www2.nina.no/lcie\\_new/pdf/634991297678352558\\_Shine%20COE%20Legal%20aspects%20of%20wolf%20appendix.pdf](http://www2.nina.no/lcie_new/pdf/634991297678352558_Shine%20COE%20Legal%20aspects%20of%20wolf%20appendix.pdf) [siteret 14.09.2019]
- Nedgraderingsforespørsel (2018) Requena, Marta. “Proposal for amending for the Appendixes to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitat (ETS No. 104)”. 30. august 2018 <https://rm.coe.int/proposal-for-amending-the-appendixes-to-the-convention-on-the-conserva/16808e84a8> [siteret 21.09.2019]
- Sekretariatet (2005) Sekretariatet. “Seminar on Transboundary Management of Large Carnivore Populations”. Osilnica, Slovenia, 15-17. april 2005 <https://rm.coe.int/1680746a2c> [siteret 28.09.2019]
- Sekretariatet (2008) Secretariat memorandum. “APPLICATION OF THE CONVENTION - Summary of Case files and complaints - Reminder on the processing of complaints and new on-line form”. Strasbourg, 25. august 2008 <https://rm.coe.int/1680746b75> [siteret 19.11.2019].
- Tolkningsrapport (2010) Shine, Claire. Standing Committee. “INTERPRETATION OF ARTICLE 9 OF THE BERN CONVENTION”. Utarbeidet av sekretariatet 27. Oktober 2010 <https://rm.coe.int/16807462df> [siteret 13.09.2019]