



OSLO TINGRETT

KJENNELSE

Avsagt: 13.01.2023 i Oslo tingrett, tinghuset
Sak nr.: 22-189681TVI-TOSL/09
Dommer: Tingrettsdommer Helge Johannessen
Saken gjelder: Midlertidig forføyning

Foreningen Våre Rovdyr
Stiftelsen WWF Verdens Naturfond
Noah For Dyrs Rettigheter

Advokat Berit Svensli Solseth
Advokat Berit Svensli Solseth
Advokat Berit Svensli Solseth

mot

Klima og Miljødepartementet
Utmarkskommunenenes Sammenslutning

Advokat Asgeir Nygård
Advokat Espen Andreas Volden

KJENNELSE

Saken gjelder begjæring om midlertidig forføyning for utsatt iverksettelse av vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen.

Bakgrunn:

Vedtaket som er gjenstand for vurdering:

Rovviltnemndene vedtok den 12. september 2022 en lisensfellingskvote på 26 individer i Mangenreviret og i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Rovviltnemndene behandlet klagen 21. oktober og opprettholdt vedtaket. Klagesaken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet 21. oktober for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet leverte faglig tilråding i saken 2. november. Miljødirektoratet leverte 15. desember 2022 en tilleggsvurdering til faglig tilråding om lisensfelling av ulv 2022/2023.

Klima- og miljødepartementet fattet klagevedtak den 20. desember 2022, der klagen delvis ble tatt til følge, ved at det ikke ble vedtatt felling i Mangenreviret. Denne saken gjelder spørsmål om utsatt iverksettelse av dette vedtaket ved midlertidig forføyning.

Det er også gitt fellingstillatelser utenfor ulvesonen. Rovviltnemndene i rovviltregion 1, 2, 3, 4, 5 og 6 har for lisensfellingsperioden 2021/2022 fattet vedtak om lisensfelling av til sammen 26 ulver utenfor ulvesonen. Disse kvotene er opprettholdt etter klagebehandling i Klima- og miljødepartementet. Retten skal ikke vurdere disse vedtakene.

I vedtakets punkt 1 gir departementet en oppsummering av sine vurderinger og skriver bla:

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak om felling av ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 21 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten, før fellingsstart og underveis i fellingsperioden. For øvrig gjelder at det skal tas nødvendige forholdsregler for gjennomføringen av felling slik det fremgår av rovviltnemndenes vedtak, men utgangspunktet er at alle individene tilhørende revirene tas ut.

På grunn av risikoen for felling av genetisk verdifulle ulver opphever departementet rovviltnemndenes vedtak om felling av ulv i Mangenreviret.

I innledningen gir departementet følgende oppsummering av de rettslige vurderingene:

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til HR-2021-662-A og flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, distriktspolitiske hensyn, hensynet til å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og å øke tilliten til forvaltningen av ulv. Departementet anser at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i en periode har vært betydelig, og at en stor del av konflikten bygger på at den norske delbestanden i en periode har ligget over bestandsmålet. Departementet finner at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået. Departementet mener at lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

I Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Departementet må derfor ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling på svensk side av disse grenserevirene. Felling av deler av ulveflokker kan ha flere negative konsekvenser. Det kan medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet. Samlet sett mener departementet likevel at det foreligger andre offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier at det åpnes for lisensfelling av disse grenserevirene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

I vedtakets punkt 4 redegjør departementet nærmere for sitt syn og i punkt 4.1 redegjøres det for det rettslige utgangspunktet for vurderingen.

Departementet tar utgangspunkt i at ulven er fredet og at hovedregelen er at det er forbudt å felle ulv. Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og naturmangfoldloven § 18 gir på visse vilkår adgang til å gjøre unntak fra forbudet. Departementet redegjør så for at en i vedtaket skal ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på «*avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom*» jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, eller for å ivareta «*allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*», jf. § 18 første ledd bokstav c. Departementet viser til at to vilkår alltid må være oppfylt for at lisensfelling av ulv skal kunne gjennomføres: At fellingen ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. § 18 andre ledd første punktum. Der felling av ulv vurderes etter §

18 første ledd bokstav c, skal det legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget er nådd, jf. § 18 andre ledd andre punktum, fremhever departementet.

Departementet finner at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b ikke er anvendelig i saken. Når det gjelder det rettslige utgangspunktet for tolkingen av § 18 første ledd bokstav c skriver departementet:

Høyesterett avsa 26. mars 2021 dom i sak om gyldigheten av tre klageavgjørelser fra Klima- og miljødepartementet om lisensfelling av streifullv og to ulveflokker utenfor ulvesonen i 2017-2018 (HR-2021-662-A). Høyesterett fant at vedtakene var gyldige. Borgarting lagmannsrett avsa 6. juli 2022 dom i sak om gyldigheten av Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse om lisensfelling av ulvene i Letjennareviret innenfor ulvesonen i 2020 (21-145082ASD-BORG/02). Lagmannsretten fant, i likhet med Oslo tingrett ett år tidligere, at vedtaket er ugyldig. Staten er ikke enig i rettsforståelsen som er lagt til grunn i dommene, og har anket saken til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg besluttet den 7. november 2022 å tillate statens anke fremmet. Lagmannsrettsdommen er derfor ikke rettskraftig.

I punkt 4.3 vurderer departementet bestandssituasjonen og betydningen av denne for vurderingen. Bestandssituasjonen er ifølge departementet relevant for vurderingen av § 18 andre ledd første punktum om at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse». Videre er bestandssituasjonen relevant for spørsmålet om bestandsmålet vil nås etter felling og videre skriver departementet at bestandsmålet kommer også inn som et moment i vurderingen av uttak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

I punkt 4.3.3 skriver departementet bla:

Bestandsmålet for ulv er fastsatt av Stortinget og framgår av rovviltforskriften § 3 første ledd. Det er en målsetting at ulvebestanden forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig. Samtidig må ulv forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Om oppnåelsen av bestandsmålet legger departementet til grunn:

Bestandsmålet er 4-6 årlige ynglinger av ulv i Norge. Tre av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Som nevnt ble det i registreringssesongen 2021/2022 registrert 4 ynglinger av ulv i helnorske revir og 8 ynglinger av ulv i grenserevir. Det ble dermed registrert 8 ynglinger av ulv i Norge i 2021/2022, inkludert halvparten av grenserevir. Bestanden var dermed 2 ynglinger over den øvre delen av intervallmålet. Døde ulver er ikke trukket fra disse tallene. Bestanden har ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016.

Departementet viser så til Miljødirektoratets tilråding og skriver at Miljødirektoratets tilråding viser at;

«det er overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil nås innenfor ulvesonen, dersom nemndenes kvotevedtak på ett helnorsk revir og tre grenserevir effektueres. Samtidig skriver de at et uttak som vedtatt av nemndene mest sannsynlig vil føre bestanden ned mot nedre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong.

Departementet vurderer bestandsmålet ut fra felling av tre revir og skriver:

Departementet vurderer på denne bakgrunn at et uttak av tre grenserevir vil føre bestanden ned mot midten eller øvre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong.

Departementet legger altså til grunn at uttak etter vedtaket vil føre bestandsmålet ned mot midten eller øvre sjikt av intervallmålet.

Departementet understreker at bestandsmålet i seg selv ikke er nok for felling:

Departementet understreker at oppnådd bestandsmål ikke alene er tilstrekkelig for at naturmangfoldlovens vilkår for uttak er oppfylt. Departementet har derfor ikke med det som er sagt over, tatt stilling til om lovens vilkår for uttak er oppfylt. Drøftelsen av om det er hjemmelsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 18 for lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka følger nedenfor.

Departementet konkluderer videre med at felling ikke vil true bestandenes overlevelse. Departementet konkluderer med at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b om skadefelling ikke er anvendelig i saken. I punkt 4.5 drøfter departementet vilkåret i § 18 første ledd bokstav c. Det er ifølge departementet ikke vist til forhold i saksframlegget til rovviltnemndenes vedtak eller i vedtaket som tilsier at ulveflokkene i denne saken har en påvirkning på allmenne helse- eller sikkerhetshensyn. Departementet drøfter derfor om det foreligger «andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

I den generelle redegjørelsen for tolkningen av dette kriteriet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c viser departementet til at bestemmelsen er ment å gjennomføre Bernkonvensjonen og departementet skriver:

Formuleringen i originalteksten er «in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests». Uttaket må være begrunnet i «overriding public interest», altså altoverskyggende eller dominerende offentlige interesser.

Departementet viser videre til Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-662-A hvor retten uttaler seg om forståelsen av vilkåret:

I HR-2021-662-A avsnitt 101 finner Høyesterett at ordlyden i nml. § 18 første ledd bokstav c peker mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng, og at det skal gjøres en samlet interesseavveining. I avsnitt 108 uttaler Høyesterett at bestemmelsen åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. For at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Høyesterett understreket at vurderingen må gjøres konkret, men

at det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn i Innst. 257 L (2016-2017) Endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.) vil ha vesentlig vekt.

Departementet legger også vekt på at Høyesterett i samme avgjørelse avsnitt 115 drøfter betydningen av at de anførte hensyn er av nokså generell karakter. Departementet viser videre til at § 18 andre ledd andre punktum bestemmer at det, ved vurdering av uttak av rovvilt etter § 18 første ledd bokstav c, skal det legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt i Stortinget er nådd.

Departementet viser videre til at den differensierte forvaltningen har betydning for forståelsen av § 18 første ledd bokstav c. Departementet viser til at den differensierte forvaltningen har kommet til uttrykk i stortingsvedtak og i rovviltforskriften. Departementet viser videre til at Høyesterett i den over nevnte avgjørelsen avsnitt 110 beskriver den differensierte forvaltningen slik:

«Som jeg allerede har fremhevet, innebærer den differensierte rovdryrforvaltningen en form for interesseavveining i forkant. Det fremgår at hensynet til vern av ulven i norsk natur med dette gis gjennomslag, og da slik at ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt.»

Departementet legger til grunn at det skal mer til for å felle ulv innenfor ulvesonen enn utenfor og skriver om dette:

Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning tilsier at ulv skal ha en sterkere beskyttelse innenfor ulvesonen enn utenfor, og terskelen for å vedta felling skal derfor være høyere innenfor ulvesonen. Prinsippet er likevel ikke til hinder for å tillate lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for å sikre brede offentlige interesser, når bestandssituasjonen tillater det, det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger og vilkårene ellers er oppfylt. Stortinget har også understreket at selv om ulv skal ha en sterkere beskyttelse innenfor enn utenfor ulvesonen, skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter, jf. Innst. 257 L (2016–2017).

Departementet drøfter videre § 18 andre ledd andre punktum hvor det fremgår at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c skal «legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Departementet understreker at nådd bestandsmål ikke alene er nok til å oppfylle § 18 første ledd bokstav c. Imidlertid finner departementet at hensynet til bestandsmålet må veie tungt og skriver om dette:

Selv om forholdet til bestandsmålet ikke i seg selv er avgjørende, har stortingsflertallet gjentatte ganger understreket at det er en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig, samtidig som ulv skal forvaltes innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Bestandsmålet er et svært sentralt virkemiddel i Stortingets vedtatte rovdryrpolitikk, som bygger på en samlet avveining mellom ulike interesser og som Stortinget har forutsatt at naturmangfoldloven ga rom for, jf. Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 16. Det innebærer at også vernehensynet er hensyntatt – og avveid mot andre samfunnsinteresser – når bestandsmålet er fastsatt på Stortinget. Når vilkåret i § 18 første ledd bokstav c nettopp gir anvisning

på at det skal foretas en interesseavveining, og Stortinget senere gjennom lovendring har understreket at det i denne interesseavveiningen skal legges vekt på bestandsmålet, mener departementet at nivået på bestanden sett i forhold til bestandsmålet skal være et tungtveiende moment i interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c.

Departementet viser også til at det fremgår av Innst. 257 L (2016–2017) at vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c skal være av dynamisk karakter noe som «*innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt*».

Departementet skriver at det har lagt stor vekt på at bestandsmålet nås ved felling av ulven i de tre revirene.

Under henvisning til flertallsmerknadene til Innst. 257 L (2016–2017) legger departementet til grunn at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak etter § 18 første ledd bokstav c. I HR-2021-662-A fant Høyesterett at føringene Stortinget ga for lovtolkningen gjennom Innst. 257 L (2016–2017) skal tillegges adskillig vekt i interesseavveiningen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, fremhever departementet. Departementet skriver:

Distriktpolitiske hensyn er dermed relevante og tungtveiende hensyn ved vurderingen av om det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning

Departementet understreker at stortingskomiteen uttalte at vurderingen må gjøres konkret for hvert fellingsvedtak og at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interessene må være av «*vesentlig betydning*».

Etter å ha drøftet de generelle utgangspunktene for tolkningen går departementet så over til å drøfte den konkrete anvendelsen av § 18 første ledd bokstav c, subsumsjonen.

Departementet drøfter først de distriktpolitiske hensynene. Når det gjelder hensynet til beitenæringen viser departementet til at det er noen foretak med husdyr i nærheten av Kockohonkareviret, men ingen slike foretak i nærheten av Juvberget. I området ved Kockohonkareviret går alt av sau og det meste av storfe på inngjerdede arealer, men det går også noe storfe fritt på utmarksbeite.

Departementet vurderer tap og skade i de aktuelle områdene. I området ved Kockohonkareviret er det ikke registrert tap eller skade på norsk side i undersøkt periode fra 2016-2022. På svensk side ble imidlertid 5 sauer drept av ulv i reviret den 7. oktober 2021. I området ved Juvbergetreviret oppgis det at det på norsk side ikke er småfe på utmarksbeite i eller i nærheten av reviret, og heller ingen registrerte tap av husdyr.

Om Ulvåareviret viser departementet til saksframlegget hvor det fremgår at Det er beitedyr i og rundt reviområdet, hovedsakelig storfe. Alt av sau og det meste av storfe går på inngjerdede arealer. Det går noe storfe fritt på utmark i nærheten av reviret, sør for rv. 25 Elverum kommune.

Departementet viser til at det er ulemper knyttet til at beitenæringen har måttet tilpasse seg rovviltforekomsten, men at det fortsatt er mulig å drive med storfe på utmark, og med sau på inngjerdede arealer innenfor ulvesonen.

Departementet legger til grunn at det kan være ulemper og belastning for beitenæringen rundt Kockohonka, men at dette kan kun tillegges en begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Dette ansees av departementet ikke å gi hjemmel for felling isolert sett.

Departementet viser til at beitenæringen må tilpasse seg innenfor ulvesonen, men fremhever at

«Det kan imidlertid oppstå ulemper ved at beitenæringen må tilpasses forekomsten av ulv. Departementet viser til saksframlegget, hvor det gis en beskrivelse av ulemper ved omstilling, frykt for skader og uro i besetninger. Slike ulemper inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever, og utgjør en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden».

Etter departementets vurdering er de negative effektene på beitenæringen forårsaket av ulvene i de norske delene av revirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka begrenset, men at hensynet til beitenæringen skal tillegges noe vekt ved vurderingen av vilkåret i § 18 bokstav c, for Kockohonka- og Ulvåareviret, fordi ulempene knyttet til omstilling, frykt for skader på beitedyr osv. inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever.

Departementet uttaler følgende om sammenhengen mellom påviste ulemper og konflikten rundt ulv:

Ulempene er en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden, og som forsterkes når ulvebestanden har ligget over bestandsmålet i en periode. Departementet vil samtidig understreke at felling av konkrete ulveflokker innenfor ulvesonen ikke vil fjerne slike ulemper på lang sikt, da man må forvente forekomst av både streifulv og nye reviretableringer i områdene relativt raskt.

Departementet drøfter så påvirkningen på mulighetene for jakt. Det vises til at det ikke er påvist skade på hund på norsk side, men at en har måttet tilpasse jaktmetodene. Departementet skriver videre:

Det vurderes at tilstedeværelsen av ulv i områdene over en lengre periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen. Det legges til grunn at hensynet til jakt alene ikke gir grunnlag for felling av de norske delene av grenserevirene Juvberget og Kockohonka, men at hensynet kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.

Departementet legger til grunn at påvirkningen på hjorteviltbestanden ikke er så stor at den er vesentlig forringet. Departementet viser videre til at negative effekter på jaktutøvelse forårsaket av de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka er begrenset, og at ulemper til en viss grad kan forebygges gjennom tilpasninger.

Departementet viser til at ulempene må tas med i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

Tilpasninger i jaktutøvelse, endringer i tradisjonelle jaktformer og redusert avkastning fra jakt kan bidra til å bygge opp under konflikter knyttet til ulveforvaltningen. Det gjelder særlig når det har vært tilstedeværelse av ulv i et område over en lengre periode og revirene ligger tett.

Departementet legger derfor til grunn at ulempene har noe vekt, men understreker at uttak av konkrete ulveflokker ikke vil minske ulempene på sikt.

Departementet vurderer videre lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold. Etter en gjennomgang av saksfremlegget skriver departementet:

Departementet kan ikke se at det er påvist at ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka har utvist unormal eller nærgående adferd. Store rovdyr kan likevel være forbundet med en subjektiv frykt hos noen personer, og det er på det rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Dersom dette skal tillegges avgjørende vekt, kan det imidlertid undergrave beskyttelsen av store rovdyr. Departementet mener også at frykt og utrygghet delvis kan avhjelpest gjennom informasjonstiltak, fysiske tiltak som belysning og lignende, og konfliktdempende tiltak. Departementet understreker også at meningene om ulv er svært varierte. Som flere av klagerne i saken peker på, viser undersøkelser at mange er positive til å ha ulv i sitt nærområde (se f.eks. Skogen m.fl. 2013). Det går også frem av klagen i saken at det er personer som bor både innenfor og utenfor ulvesonen som anser tilstedeværelsen av ulv som en berikelse, og som opplever lisensfelling av stabile ulverevir som en belastning.

Departementet mener hensynet til psykososiale forhold kan tillegges noe vekt i vurderingen.

I punkt 4.5.2.6 foretar departementet en samlet vurdering herunder drøftes hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen.

Departementet oppsummerer de distriktpolitiske hensynene slik:

Det går frem av vurderingene at tilstedeværelsen av ulv innenfor ulvesonen fører med seg ulemper for beitenæring og jaktutøvelse, og kan virke inn på psykososiale forhold. Dette gjør seg også gjeldende for de norske delene av grenserevirene Ulvåa og Kockohonka, og for Juvberget med unntak av ulemper for beitenæring.

Departementet fremhever så hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen som virkemiddel for konfliktdemping:

Det er samtidig slik at interessemotsetningene knyttet til ulvebestanden har ført til et høyt konfliktnivå. Dette konfliktnivået har i noen år vært av betydelig karakter. Etter departementets vurdering er det viktig at forvaltningen av ulv bidrar til å holde konfliktnivået så lavt som mulig. For å oppnå dette, er det avgjørende å sikre at befolkningen har tillit til forvaltningen av ulvebestanden.

Departementet viser i forlengelsen av dette til at Stortinget har vært opptatt av de konfliktene ulv fører med seg innenfor ulvesonen, og at bestandsmålet er et uttrykk for hvor mange ulveflokker som bør få etablere seg i ulvesonen. Departementet viste videre til at Høyesterett i HR- 2021-662-A la til grunn at slike hensyn kunne ha vekt i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

Departementet viser til at det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfylt på et visst nivå. Og skriver:

Departementet er enig i det som står i saksframlegget til nemndenes vedtak om at det er sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig, og hviler på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten, for å skape tillit til forvaltningen og dempe konfliktene. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig

Departementet legger til grunn at det for de tre revirene gjør seg slike hensyn gjeldende og viser til at belastningene som er beskrevet tidligere i vedtaket har gjort seg gjeldende over tid.

Departementet skriver så mer generelt:

Departementet anser at en stor del av konfliktene som har oppstått rundt ulvebestanden i Norge er forbundet med at bestanden i en periode har ligget over bestandsmålet, og at det er en forventning om at bestanden skal kunne forvaltes så nært bestandsmålet som mulig, så fremt lovens vilkår for uttak er oppfylt.

I punkt 4.6 i vedtaket konkluderer departementet med at formålet ikke kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.

Begjæring om midlertidig forføyning:

De tre saksøkerne fremmet den 23. desember 2022 begjæring om midlertidig forføyning til Oslo tingrett. Oslo tingrett avsa kjennelse den 27. desember 2022 uten å høre staten. Kjennelsen hadde slik slutning:

1. Staten ved Klima- og miljødepartementet skal ikke iverksette vedtak 20. desember 2022 om felling av ulver på norsk side i revirene Juvberget, Kockohonka og Ulvåa inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.

2. Klima- og miljødepartementet skal betale kr 224 307,- i sakskostnader til Foreningen Våre Rovdyr, Stiftelsen Wwf Verdens Naturfond, Noah For Dyrs Rettigheter innen to uker etter forkynningen av denne kjennelsen.

Staten ved departementet begjærte etterfølgende muntlig forhandling den 29. desember 2022. Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) erklærte partshjelp til støtte for staten samme dag. Etterfølgende rettsmøte i saken ble avholdt mandag 9. januar 2023 i Oslo tingrett. Det vises til rettsboken.

De tre saksøkerne har i det vesentlige anført:

Vilkårene for midlertidig forføyning foreligger. Det foreligger et hovedkrav ved at vedtaket fra departementet er ugyldig. Videre foreligger sikringsgrunn. Forføyningskravet er at staten (fortsatt) skal forbys å iverksette vedtaket inntil rettskraftig avgjørelse om 2023-vedtakets gyldighet foreligger.

Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett har i dom henholdsvis 9. juli 2021 og 6. juli 2022 kommet til at et vedtak fra 2019 med tilsvarende begrunnelse (Letjenna-vedtaket) er ugyldig. Den rettsanvendelse som er lagt til grunn i nevnte dommer må også legges til grunn i denne saken, vedtakene er i praksis begrunnet på samme måte. Letjenna-vedtaket gjaldt 6 ulver i ulvesonen, det aktuelle vedtaket gjelder 21 ulver i ulvesonen. Letjenna-vedtaket skal opp til behandling i Høyesterett i april 2023.

Det må subsidiært gis midlertidig forføyning fordi det foreligger «fare ved opphold». Da kan forføyning iht. tvisteloven § 34-2 annet ledd gis selv om hovedkravet (her ugyldig vedtak) ikke er sannsynliggjort. Uten forføyning vil ulvene bli felt og skaden vil være uopprettelig. 12 ulver i de aktuelle revirene er allerede skutt på svensk side.

Det foreligger sikringsgrunn og en forføyning vil ikke være et uforholdsmessig tiltak.

Når det gjelder hovedkravet, om at vedtaket er ugyldig anføres:

Prinsipalt mener saksøkerne at det i vedtaket er lagt til grunn feil rettsanvendelse under naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c - uttak skal «*ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Rettsforståelsen i lagmannsrettens dom fra 6. juli 2022 er her sentral.

Subsidiært – for det tilfellet retten legger til grunn at § 18 første ledd bokstav c ikke er tolket feil – mener saksøkerne det foreligger feil rettsanvendelse under naturmangfoldloven § 18 andre ledd - formålet med vedtaket kan ikke nås på «*en annen tilfredsstillende måte*». Det er feil at en ikke kan oppnå formålet på annen måte.

Atter subsidiært anføres at det foreligger saksbehandlingsfeil i form av mangler ved begrunnelsen under drøftelsen av naturmangfoldloven § 18 andre ledd - formålet med vedtaket kan ikke nås på «*en annen tilfredsstillende måte*».

Det sentrale rettslige spørsmålet er hvilken fellingsterskel som gjelder innenfor ulvesonen.

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning (ulvesone) innebærer en høy terskel innenfor ulvesonen.

Utgangspunktet er at ulven er fredet i hele Norge, innenfor og utenfor ulvesonen. HR-2021-662-A avsnitt 110 legger til grunn at etableringen av ulvesonen innebærer en forhåndsutføring av deler av det skjønnet som skal skje etter § 18 første ledd bokstav c. At det skal være en høyere terskel er det gitt uttrykk for i en rekke sammenhenger. I St. Meld. 21 (2015-2016) side 17, legges til grunn at terskelen innenfor ulvesonen skal være «*tilsvarende høyere*». Borgarting lagmannsrett legger til grunn at terskelen skal være «*betydelig høyere*». Departementets vedtak legger til grunn at den er «*høyere innenfor ulvesonen*».

I Meld. St. 21 (2015-2016) side 17 legges til grunn at ynglende ulv skal få etablere seg i ulvesonen, beitenæringen og øvrige næringer skal tilpasse seg ulven og terskelen for felling av ulv skal være høy. I Innst. 257 L (2016-2017) stilles krav om en tydelig soneforvaltning. Det må videre ha stor betydning at Høyesterett i HR-2021-662-A legger til grunn en svært lav terskel for felling utenfor ulvesonen. Den svært lave terskelen utenfor ulvesonen må medføre en tilsvarende forsterket terskel innenfor ulvesonen. Borgarting lagmannsrett følger opp dette synet i dommen fra 6. juli 2022.

Når betydningen av bestandsmålet skal vurderes må det legges til grunn at bestandsmålet er satt svært lavt av hensyn til beitenæringen, se St. Meld. 21 (2015-2016) side 111. At bestandsmålet er nådd er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for felling etter naturmangfoldloven § 18. Vilkårene i første ledd bokstav c må være oppfylt. Vernehensynet mister ikke sin betydning når bestandsmålet er nådd. Vernehensynet er sammensatt og inneholder flere faktorer enn bestandsmålet. Det må påvises noe mer enn at bestandsmålet er nådd.

Departementets vedtak er i realiteten begrunnet i bestandsmålet. Hensyn som kan begrunne felling må være konkrete. Det er feil å tillegge hensynet til beitenæring, hensynet til jakt og hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold noe vekt. Hensynet til konfliktdemping og tillit kan ikke begrunne felling ved ethvert avvik fra bestandsmålet.

Borgarting lagmannsretts avgjørelse 6. juli 2022 gjelder et i praksis helt likt tilfelle og må føre til at også det aktuelle vedtaket er ugyldig.

Det sentrale temaet er i tråd med lagmannsrettens avgjørelse av 6. juli 2022 *«hvorvidt det gjør seg gjeldende noen merbelastninger, det vil si belastninger som har en slik karakter eller omfang at det går utover det minimum av som med rimelighet må forventes ene og alene av at det er opprettet en ulvesone»*.

Avgjørende for lagmannsretten var at det ikke var påvist noen konkrete virkninger ut over det som følger av ulvesonen som sådan. Det er feil å vektlegge generelle trekk ved ulvesonen som grunnlag for å felle. Det innebærer i praksis å styre etter bestandsmålet. Det er ikke nok å vise til abstrakte oppfatninger om at et hvert avvik fra bestandsmålet er konfliktskapende.

Det aktuelle vedtaket og Letjenna-vedtaket er svært like i sin begrunnelse.

Hensynet til beitenæring, jaktinteresser og psykososiale forhold ble tillagt noe vekt i Letjenna-vedtaket. Hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen talte for felling etter statens syn. Etter saksøkernes syn var det avgjørende i Letjenna-vedtaket at konfliktnivået hadde vært betydelig over tid fordi ulvebestanden hadde ligget over bestandsmålet over tid. Også i det vedtaket ble det fra statens side lagt til grunn at reduksjon ned mot bestandsmålet ville bidra til konfliktdemping og ivaretagelse av tilliten til rovdyrforvaltningen. Det ble i vedtaket ikke påvist konkrete merbelastninger. Argumentet må forstås slik at det var uttak av tilfeldig valgte ulverevir som bidro til konfliktdempingen. Vedtaket var i realiteten og i hovedsak begrunnet med hensynet til bestandsmålet, delvis kamuflert bak hensynet til konfliktdemping og tillit.

Det aktuelle vedtaket er i praksis begrunnet på samme måte som det vedtaket Borgarting lagmannsrett underkjente i dommen av 6. juli 2022.

At vedtakene er like støttes av at sekretariatene for rovviltnemndene selv legger til grunn at det ikke er rettslig grunnlag for felling innenfor ulvesonen dersom Borgarting lagmannsretts rettsoppfatning i dom 6. juli 2022 legges til grunn.

Når det gjelder de subsidiære anførsler er anført:

Vilkåret om at formålet ikke kan oppnås på annen måte jf. § 18 andre ledd er ikke oppfylt i denne saken. Departementet redegjør ikke for hvorfor andre løsninger ikke vil oppfylle formålet med vedtaket. Departementet synes å oppstille et krav om at andre løsninger ikke også kan medføre noen negative virkninger. Departementet peker selv på at effekten av felling er kortvarig på grunn av rask reetablering. Derfor er det lagt feil rettsforståelse til grunn for vurderingen av dette vilkåret og uansett er begrunnelsen mangelfull.

Påstand:

1. Oslo tingretts kjennelse 27. desember 2022 i sak nr. 22-187992TVI-TOSL/09 stadfestes.

2. NOAH – for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr tilkjennes sakskostnader.

Staten ved departementet har i det vesentlige anført:

Vilkårene for midlertidig forføyning er ikke til stede. Det er ikke sannsynliggjort noe hovedkrav om at vedtaket er ugyldig. Det er heller ikke grunnlag for forføyning på grunnlag av unntaksregelen om «fare ved opphold».

Vedtaket er ledd i en forsvarlig og kontrollert bestandsregulering som følger opp de føringer Stortinget har gitt for norsk ulveforvaltning gjennom lov- og plenarvetak. Rovviltforskriften er i stor grad et resultat av plenarvedtak i Stortinget.

Vedtaket gjelder lisensfelling som er ett virkemiddel i bestandsregulering for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand, se rovviltforskriften § 10.

Vurderingen av bestandsreguleringen bygger på et solid kunnskapsgrunnlag, en har kunnskap om nær hvert eneste individ. Hvert år er det en overvåkningssesong fra 1. oktober til 31. mars. Hvert år i juni gis en oppsummeringsrapport om bestanden og det lages tilleggsrapporter, senest av 12. desember 2022. Det er grunnen til at klagevedtaket kommer i slutten av desember.

Den sørskandinaviske ulvestammen har økt betydelig siden slutten av 1990-tallet. De siste tallene viser 55 familiegrupper og 28 revir markerende par, 54 ynglinger og den beregnede bestanden er på 540 dyr. I Norge er det påvist 88-91 ulver hvorav 51-52 er helnorske og 74-77 i grenserevir.

Bestandsmålet som er målet for den norske delen av den sørskandinaviske ulvestammen, har blitt nådd hvert år siden sesongen 2015/2016. Gjennomført lisens- og skadefelling, samt annen avgang, i denne perioden har ikke medført at bestanden har kommet under

bestandsmålet. Stabil bestandssituasjon henger sammen med ulvens høye reproduksjonspotensial/tilvekstrate.

Det må derfor ved vurderingen legges til grunn at bestandsmålet bygger på god kunnskap og at forvaltningen er forsvarlig også ved felling ned mot bestandsmålet.

Vedtaket truer ikke bestandens (den sørskandinaviske ulvestammen) overlevelse, slik at dette vilkåret i § 18 er oppfylt.

Bestandsmålet for den norske delbestanden vurderes konkret opp mot de revir som søkes tatt ut. Det aktuelle vedtaket innebærer ikke at en vil komme under det norske bestandsmålet. Uttaket gjelder ikke genetisk viktige individer. Hensynet til genetisk viktige individer var viktig i departementets begrunnelse for ikke å tillate felling i Manganreviret.

Også årets vedtak bygger på et svært solid kunnskapsgrunnlag og grundige faglige vurderinger. Som ramme for vurderingen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c kan det legges til grunn at bestanden og den norske delbestanden ivaretas på et akseptabelt nivå. Det anføres at det derfor er større rom i skjønnet for andre viktige samfunnsinteresser.

Ved tolkningen av § 18 første ledd c er forhistorien viktig.

Faktisk tap av husdyr, bekymring for slike tap, belastninger ved gjennomførte og løpende tilpasninger, påvirkning på elgbestand, holdninger, frykt og tilsvarende positive oppfatninger av ulv er viktige komponenter i debatten. Ved tolkningen må en ha med hvordan Stortinget har behandlet saken.

Rovviltforvaltning er skjønnsmessige og består av komplekse og sammensatte interesseavveininger. Stortinget har gjennom over 30 år gitt stadig mer detaljerte føringer for rovviltpolitikken for å finne den rette balansen i den todelte målsettingen hvor verneinteresser står mot andre samfunnsinteresser.

Ved innføringen av naturmangfoldloven § 18, som videreførte viltloven § 12, forutsatte flertallet på Stortinget at ny lov

«endrar dei ikke rammevilkåra for dagens rovdyrpolitikk, som er utforma etter ei samla avveging mellom ulike interesser» «dagens rovviltforvaltning kan heimlast i den nye lova (..)

Allerede før nevnte lovendring var bestandsregulering del av forvaltningen og med forventning om bestandsregulering.

Våren 2016 behandlet Stortinget rovdryrmeldingen som fastsatte nytt bestandsmål til dagens mål. Fordi rovviltforskriften ikke viste til § 18 første ledd bokstav c var kun første ledd bokstav b aktuell hjemmel for felling høsten 2016. Departementet konkluderte da med at en ikke hadde hjemmel.

Det førte til en prosess i Stortinget, se Prop. 63 L (2016-2017) og Innst. 257 L (2016-2017). Prosessen er omtalt av Høyesterett i HR-2021-662-A avsnitt 103-104. Prosessen endte med at Stortinget ikke så behov for lovendring. Den allerede vedtatte § 18 først ledd

bokstav c og flertallsmerknadene i innstillingen ga tilstrekkelig handlingsrom. Stortinget ba regjeringen endre rovviltforskriften. Det vedtaket som førte til denne prosessen gjaldt felling innenfor ulvesonen. Prosessen i Stortinget må forstås slik at en ville utvide mulighetene for felling i ulvesonen. Vedtakelsen i 2020 av presiseringen i § 18 andre ledd om at det skal legges vekt på bestandsmålet i vurderingen etter bokstav c bekrefter dette ytterligere.

Det er på denne bakgrunn § 18 første ledd bokstav c må tolkes.

Høyesterett har gitt viktige retningslinjer for tolkningen av bestemmelsen. Den er ikke en sikkerhetsventil se avsnitt 100. Ulike offentlige hensyn må kumuleres og veies mot tilsvarende kumulerte mothensyn. Det må foretas en totalvurdering der interessene for felling samlet må veie tyngre enn vernehensynene. Distriktpolitiske hensyn av det slag som er fremhevet av Stortinget vil ha vesentlig vekt.

Bestandsmålet er ikke et selvstendig kriterium for felling. Ordlyden i § 18 første ledd bokstav c gir rom for å vektlegge føringer fra Stortinget i plenarvedtak som i stor grad er tatt inn i rovviltforskriften. Det er særlig viktig å bemerke at Stortingets føringer er demokratisk forankrede interesseavveininger. Dette er ikke begrenset til føringerne i Innst 257 (2016-2017), også andre uttalelser fra Stortinget har vekt.

Departementets vedtak ligger godt innenfor handlingsrommet i Bernkonvensjonen. Det vises til HR-2021-622-A.

Bestandsmålet og ulvesonepolitikken må ses i sammenheng. En oppnår større effekt ved å konsentrere innsatsen med forebyggende tiltak i enkelte områder. Det strenge vernet innenfor kjerneområdet er satt for å sikre levedyktige bestander iht. Bernkonvensjonens forpliktelser. Se Innst. O. nr. 80 (1999-2000) s. 3.

I St. Meld. nr. 24 (2000-2001) s. 37-38 ble det lagt til grunn at ulven skal forvaltes med utgangspunkt i et strengt vern av et begrenset antall familiegrupper. Det kunne også innenfor verneområdene foretas felling hvis bestanden tåler det.

Da Stortinget vedtok konkret bestandsmål for ulv i 2004 ble det lagt til grunn i St. meld. nr. 15 (2003-2004) side 114 at bestandsmålet oppfyller ambisjonene Norge bør ha og at en oppfylder forpliktelsene Norge har etter internasjonale avtaler. Ved behandlingen av meldingen i Innst. S. nr. 174 (2003-2004) side 13 sluttet Stortinget seg til dette synet. Det ble uttalt at lisensjakt kan skje dersom det er hensiktsmessig å regulere bestanden. Stortinget ba regjeringen forvalte rovdirene basert på nasjonale bestandsmål.

Ved vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 og rovviltforliket 2011, ble dette synet videreført. Se Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 16. Det ble understreket at en skulle holde antallet ynglinger så nær bestandsmålet som mulig. Også etter fremleggelsen av ulvemeldingen i 2016 ble det lagt til grunn å videreføre ulvesonen etter gjeldende modell.

I Innst. 257 L (2016-2017) s. 10 ble det understreket at interesseavveiningen skal være av dynamisk karakter, terskelen senkes når en er over bestandsmålet. Det ble også understreket at tidligere vurderinger skulle videreføres.

Loven må forstås etter de samme prinsipper innenfor og utenfor ulvesonen. Det er ingen holdepunkter i det Høyesterett sier, eller kildene som gjennomgås, for at vurderingstemaet, vurderingsmomentene og vekten av Stortinget syn skal være annerledes innenfor ulvesonen.

Etter statens syn kan det at ulvene har tilhold innenfor ulvesonen, påvirke vernehensynene som inngår i interesseavveiningen.

I hvilken grad vernehensynene gjør seg sterkere gjeldende innenfor ulvesonen, er etter statens syn først og fremst avhenge av om ulvene er genetisk viktige, hva Stortinget har ment når bestandsmålet er nådd, eventuelle andre spesielle forhold (forhold i Sverige, sykdom i bestanden).

Når vernehensynene er tilstrekkelig ivaretatt, kreves det heller ikke innenfor ulvesonen ekstraordinære eller spesielle forhold/merbelastninger ved det enkelte revir for å kunne foreta bestandsregulering. Dette følger ikke av ordlyden i loven og støttes ikke av Stortingets omtale av «distriktpolitiske hensyn» i Innst 257 L (2016-2017). Heller ikke avgjørelsen fra Høyesterett gir støtte for at det må være spesielle forhold/merbelastninger ved det enkelte revir som tas ut, eller at revirets påvirkning på de relevante faktorene må dokumenteres særskilt.

Også innenfor ulvesonen må konfliktdemping og tillit kunne tillegges adskillig vekt. Høyesterett utalte at det kan tillegges adskillig vekt. Begrunnelsen som gis i avsnitt 114 treffer for departementets vedtak i denne saken.

I en rettslig sammenheng må det ha avgjørende vekt for forvaltningen og domstolene at Stortinget har lagt til grunn at beskatning i tråd med bestandsmålet er nødvendig av hensyn til tilliten til forvaltningen av ulven og dermed alt i alt er det som demper konflikten best. Domstolene og forvaltningen må legge Stortingets vurdering til grunn og ikke erstatte den av egen vurdering. Stortinget har fastholdt sitt syn over tid og har vært klar over debatten rundt tillit til forvaltningen og konflikten.

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 11. februar 2022 er riktig.

Ved den konkrete subsumsjonen må retten legge til grunn en tilbakeholden prøving. Det vises til rettspraksis. Det må aksepteres at det trekkes inn skjønnsmessige hensyn av nokså generell karakter.

Det fremkommer at vernehensynene er tilstrekkelig ivaretatt i vedtaket. En har vurdert og holder utenfor genetisk viktige individer. Vedtaket ligger innenfor det de faglige tilrådingene tilsa at bestanden og delbestanden tåler. Ingen særskilte vernehensyn en de alminnelige gjør seg gjeldende. Når dette er ivaretatt må en kunne legge vekt på andre hensyn.

Formålet kan ikke nås på annen måte. Se HR-2021-622-A avsnitt 120.

Staten v/Klima- og miljødepartementet legger ned følgende påstand:

1. Oslo tingretts kjennelse 27. desember 2022 i sak 22-187992TVI-TOSL/09 oppheves i sin helhet.

2. Begjæring om midlertidig forføyning 23. desember 2022 tas ikke til følge.
3. Staten v/Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader.

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har i det vesentlige anført:

USS slutter seg til statens syn. Det er ikke grunnlag for midlertidig forføyning. USS fremhever særskilt at det er rettslig adgang til å legge vekt på de løpende belastninger beboerne i ulvesonene utsettes for.

Formålet med lisensfelling er å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand, se rovviltforskriften. Ulven har høyt reproduksjonspotensiale. Siden århundreskiftet har tilveksten vært opptil 30 %. Rødlisteklassifisering innebærer et annet vurderingstema, slik at det ikke er relevant.

Det har vært forutsatt fra Stortinget allerede fra rovviltforliket i 2004 at ulv kan beskattes også innenfor vernesonen for å regulere bestanden. Hensikten med rovviltforliket i 2011 var å redusere konfliktnivået gjennom å sikre stabilitet, forsvarlighet og langsiktighet. Ved ulveforliket i 2016 ble det forutsatt at en skulle forvalte bestanden så nær opp mot bestandsmålet som mulig. Stortingsflertallet har vist til at felling er konfliktdempende og har vist til at jakt også kan skje i ulvesonen.

USS understreker og illustrerer ved fremleggelse av kart at lokalbefolkningen i ulvesonen har måtte leve med mye ulv over tid.

Høyesterett har avgjort at bestandsmålet ivaretar kravet til overlevelsessevnen og forholdet til Bernkonvensjonen. Det er et bredt spekter av hensyn som kan trekkes inn ved vurderingen etter naturmangfoldloven § 18.

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 11. februar 2022 legger korrekt rettsforståelse til grunn.

Bestandsmålet tar sikte på å dempe konfliktnivået. Stortinget har gjort en avveining av hvilket bestandsnivå som er akseptabelt, hvor balansen mellom de motstående skal trekkes. En forvaltning i tråd med bestandsmålet øker tilliten til forvaltningen.

Påstand:

1. Oslo tingretts kjennelse 27. desember 2022 i sak 22-187992TVI-TOSL/09 oppheves i sin helhet.
2. Begjæring om midlertidig forføyning 23. desember 2022 tas ikke til følge.
3. USS tilkjennes sakskostnader.

Rettens vurdering:

Innledning

For å kunne få medhold i et krav om midlertidig forføyning må saksøkerne sannsynliggjøre et hovedkrav og en sikringsgrunn. Loven åpner videre for at det gis forføyning uten at

hovedkravet er sannsynliggjort hvis det foreligger fare ved opphold. Se tvisteloven § 34-1 og § 34-2.

Retten vurderer først spørsmålet om det foreligger et hovedkrav, dvs. hvorvidt departementets vedtak er ugyldig. Hvis vedtaket bygger på feil lovanvendelse er det ugyldig. Retten vil derfor først vurdere om vedtaket bygger på feil lovanvendelse. Først gjennomgås rettens syn på hvordan loven generelt må forstås, så holdes vedtaket opp mot denne lovforståelsen.

I denne saken er det departementets forståelse av og konkrete anvendelse av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c og andre ledd (om formålet kan nås på annen måte) som er omstridt. Retten vurderer først § 18 første ledd bokstav c.

Kort om de lovregler som er relevante i saken

De relevante deler av naturmangfoldloven § 18 første ledd lyder:

«Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- a. for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,*
- b. for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,*
- c. for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning».*

Det er bokstav c som er den aktuelle bestemmelsen. Momentet «allmenne helse- og sikkerhetshensyn» er ikke aktuell i saken. Departementet kan derfor tillate uttak av ulv «for å ivareta [...] andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

Andre ledd lyder:

«Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd».

Kommer retten til at vilkårene i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, må retten vurdere vilkåret; «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte».

Nærmere om de generelle utgangspunkter for tolkningen av § 18 første ledd bokstav c:

Begrepet «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» omfatter en rekke hensyn. Begrensningen ligger først og fremst i at hensynene må være offentlige og av vesentlig betydning. Det fremgår av ordlyden (andre ledd) at det skal legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget er nådd. Det går ikke fram av ordlyden hvilken vekt bestandsmålet skal ha i vurderingen.

HR-2021-662-A gir viktige uttalelser om tolkningen av bestemmelsen. Begrepet «andre offentlige interesser» er vidt, og inneholder i seg selv få begrensninger, se avsnitt 97.

Bestemmelsen skal ikke forstås som en sikkerhetsventil som bare kan brukes i ekstraordinære tilfeller, se avsnitt 100. I avsnitt 101 gir Høyesterett anvisning på følgende:

«Slik jeg ser det, ligger den sentrale begrensningen i at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». Særlig sett i lys av begrepet «overriding» i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, er det naturlig å forstå dette slik at de offentlige interessene må være så vesentlige at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Dette peker med andre ord mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng – kumuleres – på hver side. Ordlyden tilsier etter min mening at det skal skje én samlet interesseavveining».

I avsnitt 108 oppsummerer Høyesterett den generelle forståelsen:

«Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt».

I avsnitt 105 fremgår at i distriktpolitiske hensyn inngår hensynet til beitenæringen, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter.

Det fremgår av Høyesteretts avgjørelse at Innst. 257 L (2016-2017) må ha vekt på linje med forarbeider, se avsnitt 106. Høyesterett viser særlig til flertallsmerknadene på side 9 og 10 i nevnte innstilling. Disse merknadene gir derfor også viktige bidrag til tolkningen.

Komiteen uttaler bla:

«Flertallet vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. Flertallet mener at negativ påvirkning på bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktpolitiske hensyn».

At de psykososiale forhold skal være av «generell karakter» må forstås slik at de må gjelde en større gruppe mennesker over tid. Flertallet i komiteen viser til en slik forståelse i omtalen av bokstav c.

Komiteen uttaler videre:

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

At en har nådd bestandsmålet har relevans i vurderingen. Forarbeidene (formelt etterarbeider) gir videre krav til vedtakets innhold. Vedtaket skal vises hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet. Dette siste har vekt ved domstolenes prøving av den konkrete lovtolkningen i vedtaket.

Videre har følgende uttalelse interesse:

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

I tillegg til disse generelle uttalelsene drøfter komiteen nærmere de distriktpolitiske hensynene.

Oppsummert viser Høyesteretts avgjørelse at en står overfor et rettsanvendelsesskjønn der et bredt spekter av offentlige interesser må kumuleres på hver side i en konkret vurdering der *«interessene [som taler for felling] samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende»*. Bestandsmålet har vekt og distriktpolitiske hensyn har vesentlig vekt. Videre er kriteriet dynamisk slik at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Det stilles videre i forarbeidene (formelt etterarbeider) krav til innholdet i begrunnelsen.

Høyesteretts avgjørelse gjaldt felling utenfor ulvesonen. Uttalelsene i Høyesteretts avgjørelse, særlig i avsnitt 96-108, gjelder den generelle tolkningen og vil ha vekt både i og utenfor ulvesonen. Lovteksten skiller heller ikke mellom felling innenfor eller utenfor ulvesonen.

Hvorvidt vedtaket gjelder felling innenfor eller utenfor ulvesonen vil først og fremst påvirke den konkrete avveiningen bestemmelsen gir anvisning på og hvilken terskel en må over for å tillate felling. Rovviltforskriften § 1 bestemmer at forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder. Denne bestemmelsen bygger på plenarvedtak i Stortinget.

Som bakgrunn for tolkningen vil retten derfor gjennomgå rettskildene knyttet til spørsmålet om terskel, ulvesonen og bestandsmålet.

Terskelen for felling er høyere innenfor ulvesonen:

I Høyesteretts avgjørelse avsnitt 110 står:

Som jeg allerede har fremhevet, innebærer den differensierte rovdyrforvaltningen en form for interesseavveining i forkant. Det fremgår at hensynet til vern av ulven i norsk natur med dette gis gjennomslag, og da slik at ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt.

Det vises også til avsnitt 10 der Høyesterett siterer fra Ot. prp. 37 (1999-20).

Videre vises til avsnitt 11:

Det er med andre ord en målsetting å ha en ulvebestand i Norge. Men bestanden skal bare få etablere seg i visse avgrensede områder. Forvaltningen skal slik sett være geografisk differensiert. Konsekvensen er at terskelen for felling av ulv vil bli lavere utenfor disse områdene enn innenfor.

Nærmere om soneforvaltningen (differensiert forvaltning) og bestandsmålet:

Høyesterett angir følgende utgangspunkt:

(10) Økningen i ulvestammen i Norge har ført til konflikter mellom på den ene siden hensynet til å bevare ulven i norsk natur, og på den andre siden hensynet til en del private og offentlige interesser. Særlig det utstrakte utmarksbeitet i Norge for bufe og tamrein har mange steder kommet i konflikt med vernehensynene. Dette har foranlediget at norsk ulveforvaltning lenge har bygget på en differensiert forvaltningsstrategi. De aktuelle vedtakene bygger i stor grad på denne strategien, som ble forklart slik allerede i Ot.prp.nr.37 (1999–2000) side 6:

«En grunnleggende målsetning i rovviltforvaltningen er å sikre levedyktige bestander av de fire store rovviltartene i Norge og samtidig opprettholde et aktivt jordbruk med mulighet til å la bufe og tamrein utnytte beiteressursene i utmarka. Dette innebærer at det er nødvendig med en differensiert forvaltning, der disse hensyn balanseres på best mulig måte. Dette vil si at det i nærmere avgrensede områder ikke skal legges til rette for reproduserende bestander av store rovdyr. I disse områdene skal rovdyrbestandene i første rekke forvaltes gjennom skadefellingstillatelser og bestandsregulerende tiltak som lisensjakt og kvotefri jakt på gaupe. Innenfor særskilte kjerneområder og forvaltningssoner for store rovdyr, vil regjeringen iverksette forebyggende tiltak og omstillingstiltak for å begrense skader på bufe og tamrein. Det kan også være aktuelt å gi skadefellingstillatelser innenfor kjerneområdene og avgrensede forvaltningssoner, men terskelen vil her ligge høyere enn utenfor.»

(11) Det er med andre ord en målsetting å ha en ulvebestand i Norge. Men bestanden skal bare få etablere seg i visse avgrensede områder. Forvaltningen skal slik sett være geografisk differensiert. Konsekvensen er at terskelen for felling av ulv vil bli lavere utenfor disse områdene enn innenfor.

Det nasjonale bestandsmålet for ulv og ulvesonen fremgår av rovviltforskriften, som er vedtatt ved kongelig resolusjon 18. mars 2005 nr. 242. Ulvesonens geografiske utstrekning er fastsatt i forskriften § 2 d. Lisensfelling er definert i bokstav g. Den differensierte forvaltningen gis rettslig uttrykk i forskriften § 1 første ledd annet punktum:

Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.

Det nasjonale bestandsmålet er «4-6 årlige ynglinger» – valpekull – hvorav tre skal ha skjedd «i revir som i sin helhet ligger i Norge», jf. rovviltforskriften § 3. Der en del av

reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Frem til 2016 var bestandsmålet lavere, tre ynglinger. Se Høyesteretts avgjørelse, avsnitt 13.

Både bestandsmålet og ulvesonen er fastsatt i samsvar med vedtak fattet av Stortinget, se Innst.330 S (2015–2016). Det som uttales der har derfor relevans for tolkningen.

På side 3 i innstillingen uttales:

Gjennom lisensfelling og kvotejakt skal bestandene av rovvilt reguleres slik at konfliktene med husdyr og tamrein blir minst mulig. I prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rovviltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være tilsvarende høyere, og beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdyrenes tilstedeværelse i disse områdene.

Denne uttalelsen taler for at når terskelen for felling er lav utenfor sonen må den være tilsvarende høyere innenfor sonen.

Bestandsmålet er knyttet til ulvesonen. Det fremgår av avsnitt 14 i Høyesteretts avgjørelse og det fremgår av forskriften at ynglinger utenfor ulvesonene skal regnes med når bestandsmålet beregnes. Reguleringen har bakgrunn i Innst. 330. «Flertallet mener at ynglinger utenfor ulvesonen også skal telle med i vurderingen av hvorvidt bestandsmålet er nådd eller ikke».

I Innst.330 S (2015–2016) uttales bla:

Flertallet vil understreke at forvaltningen av ulvestammen må etterstrebe å skape tillit og respekt i befolkningen og søke å dempe konfliktnivået.

I Innst. S 174 (2003-2004) forutsatte flertallet at:

Lisensjakt for ulv kan også iverksettes etter nærmere fastsatte kriterier innenfor forvaltningsområdet dersom dette er hensiktsmessig for å regulere bestanden.

Bestandsmålet er satt for å sikre ulvens overlevelse i norsk natur som et ledd i det norske bidraget til målet om en levedyktig sør-skandinavisk bestand. Se Innst. 330 s (2015-2016):

Flertallet vil peke på at et nytt bestandsmål er nødvendig fordi man ikke har kommet til enighet med Sverige om en felles forvaltning av den svensk-norske ulvestammen.

I avsnitt 71 konkluderer Høyesterett med at

«Norge ikke bryter Bernkonvensjonen artikkel 2 så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås. Som jeg kommer tilbake til, var kunnskapsgrunnlaget som det norske bestandsmålet bygger på, etter min mening tilstrekkelig godt».

Den sentrale rettskilden i saken er naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c og Høyesteretts anvisninger for tolkningen. Staten har fremhevet Stortingets uttalelser i

flertallsinnstillinger og plenarvedtak. Disse har relevans, men det sentrale er likevel lovens regulering. Også Stortingets uttalelser utenfor lovgivningsprosessen gir et nyansert bilde som peker mot en avveining på linje med den loven legger til grunn. Stortinget forutsetter at forvaltningen må skje innenfor loven.

Rettspraksis knyttet til lignende vedtak:

Ved siden av lovens ordlyd, forarbeider og Høyesteretts uttalelser i nevnte avgjørelse vil annen rettspraksis ha betydning både ut fra hensynet til at like saker skal vurderes likt (presedens), men også ut fra den argumentasjonsverdi (styrken i argumentene) som ligger i avgjørelsene. Retten må derfor vurdere betydningen av lagmannsrettspraksis.

Den 6. juli 2022 i sak 21-145082ASD-Borg /02 vurderte Borgarting lagmannsrett et lignende vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen. Dommen er anke og anken behandles i Høyesterett i april 2023.

Statens anførsler for Borgarting lagmannsrett var i hovedsak de samme som for tingretten i denne saken.

Retten finner grunn til å sitere fra lagmannsrettens angivelse av statens anførsler, fordi det illustrerer at saken gjaldt parallelle rettslige problemstillinger. Staten anførte bla:

Det må legges betydelig vekt på de føringer Stortinget har gitt i ulvespørsmålet, herunder fastsettelsen av et bestandsmål for ulvebestanden. Bestandsmålet er et eksakt mål, og ikke et minimumsmål. Stortinget har forutsatt at det skal skje uttak når ulvebestanden ligger over dette målet. I den interesseavveining som må foretas etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, må det tas i betraktning at svært mange av de sentrale hensynene allerede er vurdert og avveid gjennom Stortingets fastsettelse av bestandsmålet. Dette målet er godt faglig fundert. Selv om bestandsmålet ikke utgjør et selvstendig kriterium for felling, senkes terskelen for uttak når målet er nådd. En slik tilnærming er i samsvar med Bernkonvensjonen.

Og videre:

De føringer for forvaltning av ulv som ble gitt av Stortinget gjennom Innst. 257 L (2016-2017) kom som en reaksjon på det Stortinget mente var et for snevert syn i forvaltningen på den rettslige adgangen til felling innenfor ulvesonen. Det er ikke uenighet om at terskelen for lisensfelling er høyere innenfor ulvesonen enn utenfor, men terskelen er ikke så høy at den er til hinder for en forsvarlig og kontrollert forvaltning av ulvebestanden. Når bestandsmålet er oppfylt, er det primære formålet bak etableringen av ulvesonen ivaretatt. En bestandsregulering også innenfor ulvesonen er både nødvendig og legitimt for å opprettholde den balansen mellom ulike hensyn som Stortinget har forutsatt.

Sentralt i vedtakets begrunnelse er hensynet til å redusere konfliktnivået rundt ulv og ivaretagelsen av tilliten til rovviltforvaltningen. Dette er hensyn som i henhold til HR-2021-662-A kan tillegges adskillig vekt. Det kreves ikke dokumentasjon eller nærmere utredninger for hvordan det vil være konfliktdempende å ta ut et revir. Vurderingene må kunne foretas på et mer overordnet nivå. Også interesser av «nokså generell karakter» kan tas i betraktning. Vedtaket bygger korrekt på at Letjennareviret

var en medvirkende årsak til de samlede belastninger og konfliktnivået rundt ulvebestanden.

Lagmannsretten uttaler at HR-2021-662-A viser at det har betydning om felling skjer innenfor eller utenfor ulvesonen. Dommen gir likevel etter lagmannsrettens syn ikke noe klart svar på nøyaktig hvor høy terskelen er innenfor ulvesonen. Retten drøfter så rettskilder knyttet til terskelen for felling innenfor ulvesonen og konkluderer med:

«Samlet sett finner lagmannsretten at terskelen for felling må være høy innenfor ulvesonen, at ulven til en viss grad skal gis prioritet i ulvesonen og at andre interesser til en viss grad må tilpasse seg ulven. Vernet innenfor ulvesonen er imidlertid ikke absolutt, og det vil også der være adgang til en viss forvaltning av bestanden. Avgjørende for adgangen til uttak er også i ulvesonen den interesseavveining det er gitt anvisning på i HR-2021-662-A avsnitt 101 og 108. Den konkrete interesseavveiningen vil imidlertid påvirkes i betydelig grad av om man er innenfor eller utenfor ulvesonen».

Lagmannsretten understreker at det må foretas en konkret interesseavveining.

De hensyn som taler for felling må veies opp mot vernehensynet i det enkelte tilfellet. Dette vil kunne variere fra sak til sak, og det vil derfor kunne variere hvor tungtveiende de offentlige interessene må være før vilkåret om «vesentlig betydning» er oppfylt.

Lagmannsretten redegjør så for noen generelle synspunkter på innholdet av interesseavveiningen som må gjøres ved spørsmål om uttak innenfor ulvesonen.

Lagmannsretten legger til grunn at det må foretas en todelt interesseavveining. Det legges vekt på at opprettelsen av en ulvesone innebærer en interesseavveining i forkant, som må få betydning for den konkrete avveiningen i hvert vedtak. Lagmannsretten skriver bla:

«Opprettelsen av en ulvesone, og målsetningen om levedyktig delbestand av ulv innenfor denne, vil medføre noen ulemper. Ulvesonen innebærer blant annet at det i en viss utstrekning må forventes forekomst av ulv, også ulv som har tatt varig opphold. Dette vil igjen kunne påvirke lokalbefolkningens opplevelse av trygghet og medføre psykososiale utfordringer. Ulvesonen medfører også at beitenæring og jaktinteresser til dels er nedprioritert og må tilpasse seg ulven. Disse aspektene ved ulvesonen gjør at den i seg selv kan være kontroversiell og konfliktskapende. Dette er imidlertid hensyntatt i interesseavveiningen som ligger bak opprettelsen av ulvesonen. Opprettelsen av ulvesonen avgjør at denne typen belastninger i en viss utstrekning må aksepteres».

Det andre leddet i avveiningen er den konkrete vurderingen som gjøres i forbindelse med det enkelte vedtak om felling.

Denne interesseavveiningen må tilpasse seg og ta utgangspunkt i at det allerede er utført en interesseavveining i forkant som har resultert i opprettelsen av ulvesonen. Ulvesonens eksistens og de ulemper denne i seg selv medfører, vil på dette stadiet være et gitt faktum. Interesser og argumenter som taler mot opprettelsen av ulvesonen som sådan, vil derfor ikke være relevante i det andre leddet i interesseavveiningen. Heller ikke belastninger som er en direkte følge av at det er opprettet en ulvesone som sådan, kan tillegges nevneverdig vekt på dette stadiet

Retten forstår uttalelsen som en henvisning til at interesser og argumenter som taler mot opprettelse av ulvesonen som sådan har begrenset vekt i totalavveiningen når det første og andre leddet i vurderingen ses i sammenheng. Ordlyden gir ikke grunnlag for å si at argumenter i en totalvurdering ikke er relevante. Det er tale om vekting. Det er i tråd med loven som i utgangspunktet har samme vurdering innenfor og utenfor ulvesonen, men der vektleggingen vil være forskjellig.

Lagmannsretten legger til grunn at en ved den konkrete avveiningen må ta utgangspunkt i og fokusere på hvorvidt det gjøre seg gjeldende noen merbelastninger.

Lagmannsretten skriver videre at det må stilles krav til konkretisering av de offentlige interessene som begrunner uttaket. Lagmannsretten skriver:

HR-2021-662-A avsnitt 115 gir støtte for at uttak av ulv kan begrunnes med en henvisning til offentlige interesser av nokså generell karakter. Disse uttalelsene gjelder imidlertid felling utenfor ulvesonen. Etter lagmannsrettens syn vil kravene til konkretisering være andre og større innenfor ulvesonen. Dette skyldes at denne interesseavveiningen vil ha et annet innhold enn den tilsvarende avveiningen utenfor.

Som det fremgår kan imidlertid avsnitt 115 i Høyesteretts avgjørelse tale for at det kan legges vekt på mer generelle hensyn. Avsnittet står imidlertid under Høyesteretts konkrete vurdering som gjaldt utenfor ulvesonen. Lagmannsretten gir slik begrunnelse:

Å påvise at denne høyere terskelen for felling er oppfylt, krever i praksis en viss grad av konkretisering. En henvisning til offentlige interesser av rent generell karakter, og som ikke er tilknyttet det enkelte reviret, vil ikke være tilstrekkelig. Grunnen til dette er at slike generelle interesser til en viss grad er nedprioritert og må vike i ulvesonen. En henvisning til slike generelle interesser vil derfor ikke i seg selv kunne forklare hvorfor hensynet til ulven likevel må vike i det enkelte tilfellet. Dersom det ikke er mulig å identifisere og gjøre rede for konkrete og særskilte belastninger forbundet med den ulvegruppen det er aktuelt å felle, vil de interesser som tilsier felling innenfor ulvesonen normalt ikke være tilstrekkelig tungtveiende.

Lagmannsretten legger følgelig til grunn at det må kreves en viss grad av konkretisering. En henvisning til offentlige interesser av rent generell karakter og som ikke er tilknyttet det enkelte revir, vil ikke være tilstrekkelig. Dette har sammenheng med at de generelle belastningene i stor grad er tatt høyde for allerede ved opprettelsen av ulvesonen.

Lagmannsretten legger videre til grunn at oppnåelse av bestandsmålet i seg selv ikke er nok til å tillate felling. Lovens ordlyd tilsier at det må noe mer til enn at bestandsmålet er nådd. Vernehensynene mister ikke sin relevans selv om bestandsmålet er nådd.

Lagmannsretten viser til Innst.257 L (2016-2017) side 10 der oppnåelse av bestandsmålet er omtalt som et moment som senker terskelen for felling, men som ikke erstatter den konkrete interesseavveiningen. Det fremgår der at tolkningen er av dynamisk karakter.

Etter lagmannsrettens syn er det korrekt uttrykk for gjeldende rett når det i Innst. 257 L side 10 sies at terskelen for felling senkes når bestanden er over bestandsmålet, men at det likevel kreves en interesseavveining som viser at uttaket er rasjonelt begrunnet.

Lagmannsretten skriver videre at det ikke er noen presumsjon for felling innenfor ulvesonen når bestandsmålet er nådd.

«I motsatt fall ville terskelen for felling ha blitt den samme innenfor som utenfor ulvesonen, og prinsippet om soneforvaltning ville miste sin betydning».

Lagmannsretten skriver at et likevel kan legges betydelig vekt på dette som ett av flere momenter. Vekten som tillegges bestandsmålet i det enkelte tilfellet må imidlertid ta i betraktning at bestandsmålet baserer seg på et vurderingstema som er mer snevert enn den interesseavveiningen loven krever.

Lagmannsretten uttaler at vekten av vernehensynet også må ta opp i seg antallet ulv, ulvebestandens genetiske kvaliteter, sårbarhetsfaktorer som illegal jakt og sykdomsrisiko, utviklingen av bestanden over tid, immigrasjonshyppigheten og utviklingen på svensk side av grensen.

Det samme vedtaket ble behandlet i kjennelse fra Borgarting lagmannsrett av 11. februar 2022 i sak 22-019312. Saken gjaldt midlertidig forføyning i den samme saken.

Lagmannsretten tar i avgjørelsen av 11. februar 2022 utgangspunkt i at selv om saken i HR-2021-662-A gjaldt felling utenfor ulvesonen, er den rettslige reguleringen langt på vei den samme. Naturmangfoldloven §18, som åpner for uttak av ulv på visse vilkår, skiller ikke i seg selv mellom uttak av ulv innenfor og utenfor ulvesonen. Terskelen for felling av ulv innenfor ulvesonen er likevel høyere enn utenfor, jf. HR-2021-662-A avsnitt 11.

I likhet med dommen fra lagmannsretten legges det i kjennelsen til grunn at det ikke foreligger noen presumsjon for felling når bestandsmålet er nådd, slik det er grunnlag for utenfor ulvesonen. Videre må det ha betydning for interesseavveiningen at det er tale om felling innenfor ulvesonen.

I kjennelsen drøftes ikke en toleddet vurdering der etableringen av ulvesonen innebærer en forhåndsavveining. Det fremgår videre at denne lagmannsretten legger til grunn avsnitt 115 i Høyesteretts avgjørelse om at det kan legges vekt på hensyn av generell karakter. Lagmannsretten i kjennelsen setter altså ikke krav til ytterligere konkretisering eller påvisning av merbelastninger.

Lagmannsretten finner på bakgrunn av en slik rettsforståelse ikke feil ved rettsanvendelsen og legger vekt på at det er foretatt en slik bred vurdering loven legger opp til ut fra relevante hensyn. Departementet har lagt til grunn at terskelen for felling er høy innenfor ulvesonen. Det er videre korrekt tatt hensyn til at bestandsmålet er nådd, noe som senker terskelen for felling. Det er videre lagt vekt på distriktpolitiske hensyn, noe som er relevant. Det er også korrekt lagt vekt på at fellingen ikke gjelder genetisk verdifull ulv. Lagmannsretten viser til at det var sentralt i tingrettens begrunnelse at vurderingen ikke hadde vært tilstrekkelig konkret. Under henvisning til HR-2021-662-A avsnitt 111-116 finner ikke lagmannsretten en slik manglende konkretisering avgjørende.

Lagmannsrettens dom av 6. juli 2022 og kjennelsen av 11. februar 2022 skiller seg ad særlig ved at det i dommen kreves en konkretisering av merbelastninger som nevnt over. I denne saken har det stor betydning for vurdering av departementets vedtak, hvilket syn en

legger til grunn, dvs. om rettsanvendelsen i dommen av 6. juli 2022 legges til grunn eller rettsanvendelsen i kjennelsen av 11. februar 2022.

Kjennelsen og dommen gjelder den samme saken, det samme vedtaket. Lovens system er at retten hvis det kreves kan ta stilling i en midlertidig forføyning, og at partene etter det fører saken for retten etter reglene for allmennprosess. Hvis en ser de to avgjørelsene som utslag av samme tvist, taler mye for at dommen må legges til grunn. At dommen er påanket er et relevant motargument, men fjerner ikke argumentasjonsverdien. Denne rett mener argumentasjonsverdien av dommen så stor at den slik rettskildebildet er nå må legges til grunn. Dommen av 6. juli 2022 må derfor ha betydning for den rettsforståelse som legges til grunn.

Et viktig skille mellom avgjørelsene er kravet til konkretisering av hensynene og kravet til at det må påvises merbelastninger. Begge kriterier er utslag av at domstolen skal kontrollere at en har anvendt en forhøyet terskel innenfor ulvesonen og at den konkrete avveiningen av hensynene derfor må være forskjellig i og utenfor ulvesonen. Hensynet til en reell kontroll med vedtakene taler for å legge dommen av 6. juli 2022 til grunn. Det vises også til at et slikt syn har støtte i Innst. 257 L (2016-2017) der flertallet understreket at *«myndighetene må ved vedtak om uttak vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet»*.

Oppsummering og spørsmålet om prøvingsintensitet

Oppsummert så viser Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-662-A, at et står overfor et rettsanvendelsesskjønn der et bredt spekter av offentlige interesser må kumuleres på hver side i en konkret vurdering der *«interessene [som taler for felling] samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende»*. Bestandsmålet har betydelig vekt (se lagmannsrettens dom) og distriktpolitiske hensyn har vesentlig vekt. Videre er kriteriet dynamisk slik at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. At bestandsmålet nås er i seg selv ikke nok for å tillate felling. Den konkrete avveiningen som må gjøres er annerledes innenfor ulvesonen enn utenfor, det skal mer til før en kan felle ulv innenfor ulvesonen.

I dom av 6. juli 2022 kreves at det i avveiningen tas hensyn til påviste merbelastninger og at dette konkretiseres. Dommen er en presisering av kravene til den avveining som må skje innenfor ulvesonen.

Som et utgangspunkt har retten full prøvingsadgang når en står overfor rettsanvendelsesskjønn. Retten skal tolke loven og lovtolkning innebærer i dette tilfellet en slik avveining som Høyesterett legger opp til.

Det er imidlertid grunn til å vise noe tilbakeholdenhet med å fravike det faglige skjønn som ligger til grunn for forvaltningens subsumsjon, se Borgarting lagmannsrett 6. juli 2022 og LB-2018-128035 med henvisning til Rt. 1995 side 1427 avsnitt 1433.

På denne bakgrunn har retten vurdert lovanvendelsen i departementets vedtak.

Vurdering av om departementets vedtak er gyldig – vurdering av den generelle og konkrete rettsanvendelsen (subsumsjonen) i departementets vedtak.

Departementet uttaler i vedtaket at en ikke er enig i dommen fra 6. juli 2022. Det viser sammen med begrunnelsen at departementet ikke har lagt til grunn den generelle rettsforståelsen i dommen fra 6. juli 2022. Det har betydning for den vurderingen departementet har gjort i det videre vedtaket.

Interessene som taler for felling må kumuleres og veies mot de vernehensyn som foreligger. I vedtaket drøfter departementet de hensyn som taler for felling og kommer til at disse i sum oppfyller lovens krav.

Departementet viser ikke til merbelastninger for beitenæring, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter. Begrunnelsen viser til forhold som først og fremst er resultat av at en er i en ulvesone. Det drøftes ikke konkret hvorfor antallet ulver som faktisk er i revirene kan begrunne felling av distriktspolitiske hensyn. En kommer til at hensynene kan ha noe vekt i vurderingen.

Når det gjelder beitenæringen legger departementet til grunn at det kan være ulemper og belastninger for beitenæringen rundt Kockohonka, men at dette kan kun tillegges en begrenset vekt i en samlet vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 c. Dette ansees av departementet ikke å gi hjemmel for felling isolert sett, men at hensynet til beitenæringen skal tillegges noe vekt ved vurderingen av vilkåret i § 18 bokstav c, for Kockohonka- og Ulvåareviret, fordi ulempene knyttet til omstilling, frykt for skader på beitedyr osv. inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Det påvises ikke konkrete belastninger ut over at en er i en ulvesone. Det påpekes ikke konkrete forhold som kan begrunne at en er over den økte terskelen, ut over at antallet ulv er over bestandsmålet generelt.

Når det gjelder jakt uttaler departementet at tilstedeværelsen av ulv i områdene over en lengre periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen. Dette gjelder særlig når revirene ligger tett. Departementet legger derfor til grunn at ulempene har noe vekt, men understreker at uttak av konkrete ulveflokker ikke vil minske ulempene på sikt. Retten vil bemerke at det ikke er påvist hvor mye større belastningene er blitt sammenlignet med tidligere og om den økte belastningen konkret har sammenheng med økt antall ulv eller andre konkrete forhold eller om den er knyttet til de generelle ulempene ved å være i ulvesonen.

Når det gjelder momentet frykt og psykososiale forhold skriver departementet at det ikke er påvist at ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka har utvist unormal eller nærgående adferd. Store rovdyr kan likevel være forbundet med en subjektiv frykt hos noen personer, og det er på det rene at en del mennesker føler frykt og ubehag ved å ha ulv i nærheten. Departementet tillegger dette likevel noe vekt. Retten bemerker at det ikke er påvist konkrete belastninger på grunn av det antall ulver som er i revirene nå.

De distriktspolitiske hensyn tillegges noe vekt i avveiningen. Departementet mener altså at hensynene ikke har betydelig vekt. Det er ikke påpekt særskilte merbelastninger, noe som svekker vekten av de hensyn departementet trekker fram. Legger en dommen fra 6. juli 2022 til grunn foreligger feil i rettsanvendelsen isolert sett ved at hensynene er tillagt vekt i

det hele tatt. Denne rett mener en ikke skal vurdere dette så kategorisk, men vil påpeke at hensynene har så lav vekt at det har betydning for den samlede vurderingen av departementets rettsanvendelsesskjønn.

Kjernen i departementets vedtak og det som tillegges størst vekt for felling er at interessemotsetningene knyttet til ulvebestanden har ført til et høyt konfliktnivå. For å oppnå at konfliktnivået holdes på et så lavt nivå som mulig, er det avgjørende å sikre at befolkningen har tillit til forvaltningen av ulvebestanden. Videre må forvaltningen være forutsigbar og forståelig og hvile på et balansert syn. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig. Det er i vedtaket ikke knyttet bemerkninger til den konkrete veksten i bestanden og om den konkret har økt konfliktnivået i de aktuelle revirene. Retten viser her til følgende i dommen fra 6. juli 2022:

Antallet dyr og stabilitet i reviret er imidlertid ikke i seg selv et tilstrekkelig argument for felling innenfor ulvesonen, så lenge dette ikke også har gitt seg utslag i konkrete belastninger som går utover den minimumsbelastning opprettelsen av ulvesonen i seg selv medfører. En stor og stabil ulvegruppe som ikke feller beitedyr, ikke er nærgående, og heller ikke utviser unormal adferd, vil ikke utgjøre en tilstrekkelig tungtveiende belastning. Den konflikten departementet her viser til, later i realiteten til å være et antatt utslag av den generelle samfunnskonflikten forbundet med ulv, og ikke en konkret observert konflikt i tilknytning til Letjennareviret. Som nevnt under punkt 4 ovenfor, vil ulvesonen som sådan kunne være konfliktskapende. Dette kan ikke alene begrunne uttak av ulv i det enkelte tilfellet.

Slik departementet begrunner vedtaket fremstår hensynet til å forvalte bestanden iht. bestandsmålet som det helt sentrale elementet. Dette er begrunnet med å oppnå en forvaltning som er forutsigbar og forståelig og dermed får tillit. Selv om det legges noe vekt på de distriktpolitiske hensynene fremstår det å nå bestandsmålet som det helt sentrale. Når det ikke er konkretisert hvordan felling i de aktuelle revir kan påvirke hensynet til å oppnå en forutsigbar og forståelig forvaltning, er det lagt for mye vekt på bestandsmålet og det er ikke foretatt en riktig avveining. Retten viser til Borgarting lagmannsrett i dommen av 6. juli 2022:

Spørsmålet om ulvebestanden skal bevares, og hvordan den i så fall skal forvaltes, vekker i seg selv et betydelig engasjement og følelser i deler av befolkningen. Uansett hvordan man løser dette, vil det gjøre seg gjeldende kritiske røster som er sterkt uenige i utfallet. Det kan ikke anses som en relevant form for konfliktdemping eller tillitsskapning dersom forvaltningen søker å unngå kritikk fra den ene siden i ulvedebatten, på bekostning av synspunktene til den andre siden. Hensynet til konfliktdemping kan tillegges stor vekt, men det forutsetter en begrunnelse som viser at hensynet til begge sider i konflikten er ivaretatt.

En for stor ulvebestand vil i første rekke kunne føre til konflikter som følge av de konkrete belastninger dette gir seg utslag i, og ikke som følge av antallet ulv i seg selv. Innenfor ulvesonen må det som nevnt kreves at disse belastningene påvises og konkretiseres. Det er ikke tilstrekkelig å vise til abstrakte forutsetninger om at ethvert avvik fra bestandsmålet i seg selv er konfliktskapende.

Etter det er retten kommet til at vedtaket bygger på feil i rettsanvendelsen. Vedtaket er da ugyldig.

Saksøkerne har derfor sannsynliggjort et hovedkrav.

Sikringsgrunn:

Sikringsgrunnen synes ikke bestridt av staten. Retten er kommet til at det foreligger sikringsgrunn i saken. Det er sannsynliggjort at det er nødvendig å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, slik at det foreligger sikringsgrunn etter tvisteloven § 34-1 bokstav b. Retten legger til grunn for sin vurdering at ulovlig felling av hele revir av en i utgangspunktet totalfredet og også truet dyreart utgjør en vesentlig skade eller ulempe for naturmangfoldet.

Retten kan ikke se at den skade eller ulempe som saksøkte blir påført ved en slik forføyning står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkerne har i at forføyningen blir besluttet, jf. tvisteloven § 34-1 andre ledd. Departementets vedtak bygger ikke på at de aktuelle revirene har voldt skader eller ulemper, ut over hva det å opprettholde et naturmangfold ved å verne ulv i seg selv må medføre, samtidig som det er tale om en i utgangspunktet fredet og truet dyreart.

Begjæringen om midlertidig forføyning tas til følge.

Sakskostnader:

Saksøkerne har vunnet saken helt og har etter tvisteloven § 20-2 første ledd krav på dekning av nødvendige omkostninger. Retten har vurdert unntaksbestemmelsen i § 20-2 tredje ledd, men finner ikke at det foreligger tungtveiende grunner som gjør det rimelig med helt eller delvis fritak verken for staten eller partshjelperen. Partshjelperens ansvar for kostnader vurderes på linje med partenes, se tvisteloven § 20-1 (3). Retten gir solidaransvar etter § 20-6.

Det er fremmet et krav på 955 687,50 kroner, som inkluderer mva, fordi saksøkerne ikke har fradrag for mva. Det er medgått samlet 153,25 timer. Timeprisen er svært høy i snitt 4 989 kroner eks. mva. Staten har protestert på oppgaven. Retten må derfor vurdere oppgaven etter tvisteloven § 20-5.

Timeantallet er i seg selv høyt, med tanke på at saken gjelder et rettsspørsmål partene og advokatene har jobbet med også i annen sammenheng, herunder i forbindelse med dommen av 6. juli 2022. Når en vurderer antallet timer må en også forvente at høy timepris reflekteres i antallet timer. Retten er kommet til at kostnadene skjønnsmessig settes til 600 000 kroner.

SLUTNING

1. Staten ved Klima- og miljødepartementet forbys å iverksette vedtak av 20. desember 2022 om felling av ulver på norsk side i revirene Juvberget, Kockohonka og Ulvåa inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.

2. Staten ved Klima- og miljødepartementet og Utmarkskommunenes Sammenslutning dømmes solidarisk til å betale kr 600 000,- i sakskostnader til Foreningen Våre Rovdyr, Stiftelsen WWF Verdens Naturfond, Noah For Dyrs Rettigheter innen to uker etter forkynningen av denne kjennelsen.

Retten hevet

Helge Johannessen

Veiledning om ankeadgangen i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klart at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling dersom anken ikke reiser spørsmål av betydning utover den aktuelle saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves. Anken kan også nektes fremmet dersom den reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.