



OSLO TINGRETT

DOM

Avsagt: 18. mai 2018 i Oslo tingrett.

Saksnr.: 17-196251TVI-OTIR/08

Dommer: Tingrettsdommer Lili Noelle Sverdrup

Saken gjelder: Overprøving av vedtak om felling av ulv.

Stiftelse WWF Verdens Naturfond Advokat Carl Philip Funder Fleischer
Advokat Ea Katinka Ildahl Herstad

mot

Staten v/Klima- og miljødepartementet Advokat Elisabeth Stenwig,
Advokat Asgeir Nygård

Partshjelpere for staten;

Utmarkskommunenes sammenslutning Advokat Stein Erik Stinessen

Norskog Advokat Karoline Andersen Hustad

Norges Skogeierforbund Advokat Karoline Andersen Hustad

Norges Bondelag Advokat Karoline Andersen Hustad

DOM

Saken gjelder overprøving av vedtak fra Klima- og miljødepartementet om lisensfelling av ulv.

Framstilling av saken

Vedtakene til overprøving har hjemmel i naturmangfoldloven og rovviltforskriften.

Rovviltnemnda i region 4 og 5 fattet 26. juni 2017 følgende vedtak:

Ut fra den foreliggende bestandssituasjonen for ulv som er basert på seneste tilgjengelig kunnskap, finner rovviltnemndene at det for lisensfellingsperioden 2017 /2018 bør åpnes for en lisensfelling kvote på 12 ulver utenfor ulvesonen i Akershus og Hedmark og samtidig utenfor områdene som benyttes av hhv. Julussaflokken og Osdalsflokken (jf. vedlagt kart - vedlegg 1).

Samme dag fattet rovviltnemnda i region 4 og 5 også følgende vedtak:

Det fastsettes en kvote for lisensfelling på inntil 24 ulver innenfor følgende to helnorske revirer, Osdalen og Julussa, og grensereviret Slettås. Uttak av alle individer innenfor disse revirene anses ikke å true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf naturmangfoldloven § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7.»

Det første vedtaket gjelder lisensfelling av 12 ulver utenfor etablerte ulverevir og utenfor ulvesonen. Lisensfellingsperioden er fra 1. oktober 2017 til 31. mars 2018.

Det andre vedtaket gjelder lisensfelling av inntil 24 ulver innenfor etablerte ulverevir og utenfor ulvesonen. Lisensfellingsperioden er fra 1. januar 2018 til 15. februar 2018.

Flere organisasjoner, herunder WWF Verdens Naturfond (heretter saksøker eller WWF), påklaget vedtakene. Rovviltnemnda omgjorde ikke vedtakene og sendte klagen til Klima- og miljøverndepartementet (heretter saksøkte eller departementet).

I vedtak 25. september 2017 opprettholdt departementet Rovviltnemndas første vedtak (utenfor revir). WWF tok ut stevning og midlertidig forføyning for Oslo tingrett den 2. november 2017. I kjennelse fra Oslo tingrett den 21. november 2017 ga Oslo tingrett WWF

medhold i begjæring om midlertidig forføyning slik at lisensfelling skulle stoppes inntil rettskraftig avgjørelse forelå i hovedsøksmålet. Staten anket ikke avgjørelsen.

Den 1. desember 2017 traff Klima- og miljødepartementet vedtak i den andre klagesaken (innenfor revir) og samtidig nytt vedtak vedrørende den første klagesaken (utenfor revir).

I det nye vedtaket vedrørende den første klagesaken er resultatet det samme, men med en mer utfyllende begrunnelse, som var ment å utbedre forholdene påpekt av tingretten i kjennelse av 21. november 2017. Iverksettelsesperioden ble utsatt til 21. desember 2017 og løp til 31. mars 2018. Departementet skriver følgende:

Klima- og miljødepartementet fatter med dette nytt vedtak om lisensfelling av inntil 12 ulver utenfor etablerte ulverevir i region 4 og 5 inneværende lisensfellingsperiode. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på skadehistorikk og skadepotensiale, og at det ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er ønskelig å begrense utbredelsen av ulv utenfor ulvesonen. Departementet mener en effektivisering av den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og kan ikke se at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling i de aktuelle områdene utenfor ulvesonen.

I vedtak i den andre klagesaken konkluderte Klima- og miljøverndepartementet slik:

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak av 26. juni 2017 for så vidt gjelder ulverevirene Osdalen og Julussa, og åpner for lisensfelling av inntil 16 ulver i disse revirene. Departementet endrer rovviltnemndenes vedtak når det gjelder ulvereviret Slettås, og åpner ikke for lisensfelling av ulv i dette reviret.

Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for samtlige revirer er begrenset og at det ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. For de to revirene som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen, Osdalen og Julussa, anser departementet at det særlig med bakgrunn i prinsippet om differensiert forvaltning og Stortingets etterarbeider, jf. Innst. 257 L (2016-2017), foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling, slik at vilkåret for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Departementet har videre kommet til at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling, når det gjelder ulvene i revirene Osdalen og Julussa. Departementet har etter en vurdering også kommet til at felling av inntil 16 ulver i disse to revirene ikke vil true bestandens overlevelse. Enkelte av klagen er dermed tatt delvis til følge.

Fylkesmannen bes foreta den konkrete avgrensingen av lisensfellingsområdet. Avgrensningen skal så langt det er mulig sikre at det ikke blir felt ulver i tilgrensende ulverevir.

Som det fremgår ble det gjort endringer i det opprinnelige vedtaket, fra tillatelse til felling av tre ulverevir til to. Lisensfellingsperioden løp fortsatt til 15. februar 2018.

WWF tok 13. desember 2017 ut stevning og begjæring om midlertidig forføyning for Oslo tingrett mot staten v/ Klima- og miljødepartementet med følgende påstand:

I hovedsaken:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljødepartementets vedtak om lisensfelling av revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
3. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

I saken om midlertidig forføyning:

1. Lisensfelling utenfor etablerte revir region 4 og 5 stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
2. Lisensfelling av ulv i revirene Julussa og Osdalen stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
3. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

Saksøkte sendte inn bemerkninger til begjæring om midlertidig forføyning den 19.12.2017 og la ned påstand om at begjæring om midlertidig forføyning ikke tas til følge og at staten v/ Klima- og miljødepartementet tilkjennes saksomkostninger.

Til støtte for staten erklærte Utmarkkommunenes sammenslutning (heretter USS), NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag partshjelp. Ved Oslo tingrett kjennelse av 19. desember 2017 ble partshjelp tillatt for disse fire organisasjonene. Partshjelpere sendte inn prosesskriv 18. desember 2017 med påstand om at Klima- og miljødepartementet frifinnes i hovedsaken, at begjæring om midlertidig forføyning ikke tas til følge og de fire partshjelpere tilkjennes saksomkostnader.

Oslo tingrett avsa kjennelse 5. januar 2017 hvor begjæring om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge og at hver av partene bærer egne saksomkostninger.

WWF anket kjennelsen til Borgarting lagmannsrett ved anke av 10. januar 2018. Staten sendte inn anketilsvar 18. januar 2018. På dette tidspunktet var alle ulvene omfattet av vedtaket om lisensfelling av ulv i revir, felt. I prosesskriv av 14. februar 2018 fra WWF ble det opplyst at Klima- og miljødepartementet ved beslutning av 7. februar 2018 hadde besluttet at ytterligere 3 ulver kan felles i Osdalen og Julussa reviret. Disse tre ulvene ble også felt og det ble anført fra saksøkte at den ankende part ikke hadde rettslig interesse i å få midlertidig forføyning for å stanse felling av ulv i revirene Osdalen og Julussa frem til rettskraftig avgjørelse i hovedsaken. Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 1. mars 2018 med slik slutning:

1. Ankesaken heves for så vidt gjelder kravet som kommer til uttrykk i den ankende parts påstand punkt 2.
2. Krav om midlertidig forføyning for å stanse felling av ulv i henhold til beslutning 7. februar 2018 fra staten v/ Klima- og miljødepartementet avvises.
3. Anken forkastes for så vidt gjelder kravet som kommer til uttrykk i den ankende parts påstand punkt 1.
4. Saksomkostninger erstattes ikke.

Som det fremgår fattet departementet vedtak den 7. februar 2018 om ekstraordinært uttak av til sammen tre ulver i Osdalen og Julussa reviret. I vedtaket konkluderer departementet slik:

Departementet kan ikke se at et slikt uttak på tre ulver vil true bestandens overlevelse. Departementet viser til vedtaket av 1. desember 2017, der det redegjøres grundig for bestandssituasjonen for ulv og vilkåret om bestandens overlevelse. Når det gjelder nyere informasjon viser en foreløpig bestandsrapport for denne vinteren (av 11. januar 2018) at det så langt er registrert 10 valpekull som berører Norge, når valpekull i grenserevir medregnes med en faktor på 0,5. Disse er fordelt på 7 helnorske (inkludert Julussa og Osdalen) og 6 i grenserevir. Totalt antall ulver registrert i Norge er så langt 97-98 inkludert både helnorske ulver, alle ulver i grenserevir og døde ulver. De tre gjenværende årsvalpene har ikke en særskilt genetisk betydning. Departementet viser også til de nærmere drøftelsene i vedtaket av 1. desember 2017 når det gjelder grunnlaget for felling i nml. § 18 første ledd c, som er "for å ivareta (...) andre offentlige interesser av vesentlig betydning", og når det gjelder vilkåret i nml. § 18 andre ledd om at formålet ikke kan nås på annen

tilfredsstillende måte. Det er de samme omstendigheter som gjør seg gjeldende for disse tre ulvene som for de øvrige ulvene i de to flokkene. Departementet anser at nml. § 18 første ledd c gir hjemmel for felling og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Departementet viser til at beslutningen ikke omfatter uttak av flere ulver enn de tre gjenværende årsvalpene.

Klima- og miljødepartementet ber Miljødirektoratet v/ Statens naturoppsyn gjennom

I prosesskriv fra WWF datert 14. februar 2018 ble det lagt ned slik revidert påstand:

1. Klima- og miljøverndepartementet vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljøverndepartementet vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
3. Klima- og miljøverndepartementet vedtak 7. februar 2018 om felling av tre ulvevalper i revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
4. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

Tilsvar fra staten er sendt inn 5. februar 2018 med påstand om at staten v/ Klima- og miljøverndepartementet frifinnes og tilkjennes saksomkostninger.

Saken ble begjært avvist av partshjelper USS men retten fremmet saken ved kjennelse av 12. april 2018.

Hovedforhandling ble holdt 24. til 27. april 2018. Retten mottok partsforklaring fra Ingrid Margrethe Lomelde, miljøpolitisk leder i WWF og partsforklaring fra Lene Lyngby, ekspedisjonssjef i Klima- og Miljødepartementet. I tillegg ble det ført syv vitner.

WWFs påstandsgrunnlag:

Vedtakene om lisensjakt på ulv, både innenfor- og utenfor revir, strider mot Grunnloven § 112. Den negative effekten vedtakene har på ulvebestanden strider mot statens forpliktelse til å verne den norske ulvebestanden. Bestanden er kritisk truet på den norske Rødlisten og en genetisk viktig ulv ble felt i lisensfellingsperioden. Grunnloven § 112 er en rettighetsbestemmelse som gir grunnlag for ugyldighet. Vedtakene er videre i strid med

Grunnloven § 112 annet ledd da konsekvensene av vedtakene ikke er synliggjort for borgerne.

Vedtakene er i strid med Bernkonvensjonen. Etter artikkel 2 i Bernkonvensjonen skal medlemsstatene treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna. Vedtakene hindrer aktivt en god tilstand og dette er et brudd på artikkel 2. Saksøkte har ikke tolket artikkel 2 lojalt slik de plikter etter Wien-konvensjonen artikkel 31 og 32. Vedtakene er videre i strid med Bernkonvensjonen artikkel 6. Artikkel 6 fastsetter en plikt til et særskilt strengt vern av arter som er omfattet av Bernkonvensjonens vedlegg 2 og fastsetter bl.a. et generelt forbud mot fangst av disse artene, jf. artikkel 6 bokstav a. Ulv er omfattet av vedlegg 2. De kvoter som ble satt i de tre vedtakene harmonerer ikke med at ulv har et særskilt strengt vern.

Vedtakene er i strid med naturmangfoldloven §§ 1 og 5. Naturmangfoldloven § 5 setter forvaltningsmål for arter og sier at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Et årlig uttak av ulv som innebærer en bestandsregulering til vedvarende kritisk truet nivå, er i strid med forvaltningsmålet «levedyktig bestand». Det er også i strid med forvaltningsmålet «i sine naturlige omgivelser» å begrense ulv til 5 % av Norges fastlandsareal. Ikke noe sted i vedtakene fremgår det på hvilken måte forvaltningsmålet er trukket inn, annet enn i vedtaket som gjelder utenfor revir side 14/vedtaket som gjelder innenfor revir side 15 at «også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken». Denne mangelen medfører i seg selv at vedtakene er ugyldig.

Vedtakene er i strid med flere bestemmelser i naturmangfoldloven. Vedtakene er i strid med den lovfestede aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6, kravet til kunnskapsgrunnlag i § 8, det lovfestede føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 og at vedtaket skal vurdere den samlede belastningen på arten etter naturmangfoldloven § 10. Det foreligger brudd på nevnte bestemmelser fordi saksøkte ikke kjenner de langsiktige konsekvenser ved de vedtak som er truffet, bl.a. hvilken betydning det har at genetisk viktig ulv felles (noe som skjedde i årets lisensfellingsperiode) og at ulovlig jakt er et omfattende problem som saksøkte ikke har kontroll på.

Vilkårene for å felle ulv etter naturmangfoldloven § 18 annet ledd er ikke oppfylt. Etter bestemmelsen kan vedtak etter første ledd bokstav a-f bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Bernkonvensjonen artikkel 9 nummer 1 har tilsvarende ordlyd «each contracting party may make exceptions from the provisions of articles 4, 5, 6 og 7 and from the prohibition of the use of means mentioned in article 8 provided that there is no other satisfactory solution and that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned».

Vedtakene truer bestandens overlevelse. Når det gjelder begrepet «bestand» må det tolkes slik at utgangspunktet for vurderingen er den norske bestanden og at konsekvensene av fellingsvedtak må vurderes både på nasjonalt og skandinavisk nivå. Det er vist til Høyesterett dom av 1. september 2016 (HR-2016-1857-A) og RG 2000 s. 1125 til støtte for dette synet.

Departementet anvender Stortingets bestandsmål i rovviltforskriften §§ 3 og 7 på en uriktig måte når uttak vurderes opp mot bestandsmålet. Det politiske bestandsmålet oppfyller ikke lovens krav om at inngrep ikke skal true bestandens overlevelse. Lovens vilkår om at uttak ikke skal true bestandens overlevelse er dynamisk og kan endre seg fra år til år pga. endringer i ulvebestanden, ny kunnskap om genetikk osv. Bestandsmålet derimot er statisk og tar ikke hensyn til biologiske endringer, svingninger, tilfeldige begivenheter, innavl, ulovlig jakt osv. Miljødirektoratet har i sine faglige tilrådninger kun vurdert bestandsmålet og dette er ikke er riktig vurderingstema. Vedtak fra departementet bygger på Miljødirektoratets faglige tilrådninger. Den faglige tilrådingen av 30.11.2017 reparerer ikke dette, det foretas ingen reell ny drøftelse av vilkåret. De faglige tilrådingene fra departementet omfatter også reservasjoner og usikkerheter som departementet ikke tar hensyn til. Det er ikke foretatt en selvstendig analyse i Norge omkring minimumskrav for å sikre bestandens overlevelse på lang sikt. I Miljødirektoratets tilråding av 30.11.2017 hviler konklusjonen om at uttak ikke vil true bestandens overlevelse på lang sikt, på Naturvårdsverkets «referanseverdi» fra 2015 på 340 ulver i Sverige og Norge. Referanseverdien forutsetter at det forekommer migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske ulvebestanden til den sør-skandinaviske ulvebestanden, hvor minst en finsk-russisk immigrant per ulvegenerasjon (5 år) etablerer seg og går inn i reproduksjonen (produserer valpekull). Det foreligger rettsanvendelsesfeil når saksøkte ikke vet hva som er det nasjonale minimumskravet for arten og det anføres at tallet på 340 uansett ikke er

gyldig fordi immigrasjonsbehovet ikke er oppfylt. Avtalen Norge har med Sverige for å ta vare på genetisk viktig ulv fungerer ikke, det er flere genetisk viktige ulv som har blitt skutt siden 2011. Det foreligger en saksbehandlingsfeil fordi saksøkte fatter vedtak uten å ha tilstrekkelig kunnskap til å vurdere vilkåret «true bestandens overlevelse». Vedtakene tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til innavlsproblemet eller dødelighet som følge av ulovlig jakt.

Når det gjelder vilkåret om at «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte», er alternative tiltak ikke tilstrekkelig vurdert eller utprøvd i vedtakene og de er av den grunn ugyldig. Lovens vilkår må vurderes i hvert enkelt vedtak og det er ikke gjort. Det finnes alternativer som for eksempel rovdyravvisende gjerder, tidlig sanking/forsinket slipp, beredskapsarealer/gårdsnære beiter, flytting av sau, gjeting, omlegging til annen sauerase og flytting av ulv. Disse alternativer er ikke vurdert, departementet har kun vist til prinsippet om differensiert geografisk forvaltning og at ressursene skal disponeres innenfor ulvesonen.

Når det gjelder vedtak utenfor revir er dette hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra b som gir hjemmel for skadefelling for å avverge skade på husdyr. Vedtaket som er truffet har ikke hjemmel i lov for en så omfattende lisensjakt at kvoten omfatter all ulv som befinner seg eller kan komme til å befinne seg utenfor ulvesonen. Det følger av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven at det må være proporsjonalitet mellom skadepotensiale og middel for å avverge skade. Vedtaket bryter med kravet til proporsjonalitet.

Når det gjelder vedtak innenfor revir er det hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra c. Bestemmelsen er tolket feil og terskelen er lagt vesentlig for lavt. Formålet med bestemmelsen er å unngå skade på mennesker og at «andre offentlig interesser» må tolkes i lys av dette formålet. Uttak etter denne bestemmelsen er heller ikke tiltenkt lisensfelling. Departementet har feilaktig lagt til grunn at soneforvaltning i seg selv er en offentlig interesse og departementet har ikke foretatt en konkret vurdering. Konsekvensen av en slik tolkning er at unntaket i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c alltid vil være oppfylt utenfor ulvesonen og det er ikke i tråd med forarbeidene der det fremgår at det skal en god del til før unntaket kan tas i bruk, se Prp. 63 L (2016-2017). Dette er en rettsanvendelsesfeil.

Det å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, øke tillitten til forvaltningen og at lokalsamfunn opplever rovviltforekomst som en belastning, er ikke offentlig hensyn som kan tillegges vekt. Dette er hensyn uten noen substans (udokumenterte hypoteser) og det foreligger rettsanvendelsesfeil også på dette grunnlaget.

Departementet har lagt feil faktum til grunn i sin vurdering av hensynene som er vektlagt. Når det gjelder hensynet til beitenæringen er det feilaktig tillagt vekt, departementet skriver selv at det ikke er sau på utmarksbeite i området. Videre er det feil at lisensfelling av de to revirene er konfliktdempende eller sikrer forutsigbarhet og det er heller ikke holdepunkter for at det medfører økt tillitt til forvaltningen. Det øker heller ulovlig jakt. Når det gjelder hensynet til øvrig næringsutøvelse, som jakt, legger departementet feilaktig til grunn at revirene ligger utenfor rovviltprioritert område og Stortingets krav om dokumentasjon for at jaktutøvelse kan tillegges vekt, er ikke oppfylt, se Innst. 257 L (2016-2017) side 10. Når det gjelder hensynet til opprettholdelse av spredt bosetting og belastningen folk opplever, har departementet ikke oppfylt Stortingets forutsetning i Innst. 257 L (2016-2017) side 10 om at det bare kan tillegges vekt der det er overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktspolitiske hensyn.

Dersom WWF taper saken, kommer tvisteloven § 20-2 tredje ledd til anvendelse i spørsmålet om sakskostnader. Saken gjelder vår felles naturarv og er av stor velferdsmessig betydning for naturmangfoldet generelt og ulvene spesielt. Spørsmålene som er reist i saken er også prinsipielle, de har ikke vært prøvd av domstolene i en slik bredde tidligere. Når det gjelder partshjelpere, er det urimelig at saksøker skal dekke deres sakskostnader. Staten har ikke hatt behov for rettslig bistand i saken. Det vises til Århuskonvensjonen artikkel 9 nummer 4.

WWFs påstand:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljødepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
3. Klima- og miljødepartementets vedtak 7. februar 2018 om felling av tre ulvevalper i revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.

4. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

Staten v/ Klima- og miljødepartementet påstandsgrunnlag:

Alle tre vedtak er gyldige.

Vedtakene ikke er i strid med Grunnloven §112. Grunnloven § 112 første og annet ledd oppstiller ikke i seg selv en materiell skranke for staten som kan påberopes som grunnlag for ugyldighet i denne saken. Bestemmelsens rettslige innhold følger av tredje ledd, som inneholder en tiltaksplikt. Dersom vedtakene er hjemlet i naturmangfoldloven § 18 er de åpenbart ikke i strid med Grunnloven.

Vedtakene er heller ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Det fremgår av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) at naturmangfoldloven skal bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser. Det anføres at det ikke foreligger motstrid mellom Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven som får betydning i denne saken. Ved en eventuell motstrid går uansett naturmangfoldlovens løsning foran, jf. det dualistiske prinsipp. Bernkonvensjonen artikkel 2 og 6 oppstiller ikke i seg selv en materiell skranke som er overskrevet ved vedtakene i saken. Artikkel 2 innebærer at Norge har et selvstendig ansvar for å ta vare på ulv, men Norge er ikke forpliktet til et bestemt nivå av bestanden. Når det gjelder artikkel 6 er denne etterlevd av Norge i naturmangfoldloven § 15 første ledd første setning, som fastsetter at høsting og annen uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge lov eller vedtak med hjemmel i lov. Konvensjonen gir selv i artikkel 9 adgang til å fravike artikkel 6 på nærmere fastsatte vilkår, slik at det er lite hensiktsmessig å vurdere brudd på artikkel 6 isolert. Det er naturmangfoldloven artikkel 18 (tilsvarende Bernkonvensjonen artikkel 9) som er det rettslige grunnlaget for gyldighetsprøvingen.

Vedtakene er ikke er i strid med naturmangfoldloven § 1 eller § 5. Disse bestemmelsene utgjør ikke et selvstendig materielt grunnlag for ugyldighet. Forvaltningsmålet i § 5 pålegger ikke forvaltningen noen direkte forpliktelser.

Vedtakene er ikke i strid med naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10. Dette fordi vedtakene har hjemmel i naturmangfoldloven § 18.

Vedtakene har hjemmel i naturmangfoldloven § 18 (og Bernkonvensjonen artikkel 9).

For det første er vilkåret i naturmangfoldloven § 18 annet ledd «ikke truer bestandens overlevelse», oppfylt. Når det gjelder begrepet «bestand», er det den sør-skandinaviske bestanden som må legges til grunn. Hvorvidt uttak truer bestandens overlevelse er et skjønnsmessig spørsmål som forvaltningen må vurdere på et faglig grunnlag til enhver tid og det er summen av forvaltningsvedtak som skal ivareta bestandens overlevelse.

Vedtakene bygger på Miljødirektoratets faglige tilrådninger som er at den sør-Skandinaviske bestanden er stor nok til å tåle de uttak som ble vedtatt. Det er tatt høyde for en rekke faktorer i denne vurderingen, bl.a. den genetiske situasjonen og det er viktig å merke seg at Norge har en avtale med Sverige for å minimere risikoen for å ta ut viktige genetiske individer. Stortingets bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge er et styrende verktøy for forvaltningen. Når det gjelder sammenhengen mellom bestandsmål og vilkåret «bestandens overlevelse» er det uttalt i bl.a. Innst. 330 S (2015-2016) at «regjeringen har definert en målsetting for ulvebestandens måltall som er i samsvar med kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, slik at Norge bidrar til å sikre at ulv overlever i Skandinavia, både på kort og lang sikt. Målene skal også ta høyde for innavlsproblematikk og ulovlig avlaving.» Bestandsmålet er satt slik at så lenge bestandsmålet er nådd, vil uttak ikke true bestandens overlevelse.

For det andre er vilkåret i naturmangfoldloven § 18 andre ledd «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte», oppfylt. Vilkaåret må vurderes isolert for de to vedtakene fordi de har ulikt formål. Vilkaåret må vurderes i lys av prinsippet om geografisk differensiert forvaltning som innebærer at forebyggende tiltak i hovedsak skal rettes inn mot ulvesonen. En slik differensiering er ikke i strid med Bernkonvensjonen. Når det gjelder vedtaket utenfor revir vises til lagmannsrettens vurdering av dette i kjennelse av 1. mars 2018. Når det gjelder vedtak innenfor revir er formålet å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen og det er da vanskelig å se for seg hvilke tiltak som innenfor praktiske og økonomiske rammer kunne ivaretatt formålet bak vedtaket på annen måte.

Vedtaket innenfor revir er hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, «andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det er ikke angitt i loven hva slags offentlig interesse som kan være aktuelle og forvaltningen er nærmest til å vurdere hvilke

samfunnsinteresser som oppfyller lovens vilkår. Domstolen bør være tilbakeholden med å overprøve dette. Det fremgår av vedtakets begrunnelse at departementet har lagt stor vekt på prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning og stortingets uttalelser i Innst. 257 L (2016-2017). Ulv har et særskilt vern i Norge, den står på den norske Rødlisten og i vedlegg 2 til Bernkonvensjonen. Det er likevel slik at også andre interesser skal ivaretas, dette har kommet til uttrykk i naturmangfoldloven § 14 og Rovviltforskriften § 1. Det er således et to-delt mål i rovdyrpolitikken, ta vare på ulv og ivareta andre samfunnsinteresser. Den geografisk differensierte forvaltningen som departementet viser til, er et virkemiddel som skal ivareta den to-delte målsettingen og innebærer at de to interessene skal ha ulik prioritet i ulike soner. Det skal være lavere terskel for uttak av ulv utenfor ulvesonen enn innenfor. Saksøkte anfører at det ikke hefter noen feil ved departementets vurdering av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Det er foretatt en konkret vurdering av de hensyn som taler for uttak og vektingen av hensynene er gjort på bakgrunn av prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Julussa og Osdalen revirene ligger utenfor ulvesonen. Det er en tiltagende bekymring for de konflikter som ulven skaper der den har tilhold og Stortinget har i økende grad fokusert på behovet for tiltak, herunder regulering av ulvebestanden.

Vedtaket utenfor revir er hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b «for å avverge skade på husdyr og tamrein». Vilåret er oppfylt og staten viser til tingrettens vurdering i kjennelse av 5. januar 2018 og Borgarting lagmannsrett kjennelse av 1. mars 2018. Det kan ikke innfortolkes et særskilt proporsjonalitetskrav i skadevilåret. Selv om naturmangfoldloven bruker «skade» og Bernkonvensjonen bruker «serious damage», er det etter statens syn ingen motstrid her. Det følger av forarbeidene at det uansett kreves et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, jf. bl.a. Prop. 63 L (2016-2017) s. 53.

Staten v/ Klima- og miljødepartementet påstand:

1. Staten v/ Klima- og miljødepartementet frifinnes.
2. Staten v/ Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakens omkostninger.

Partshjelper Utmarkkommunenes sammenslutning (USS) påstandsgrunnlag:

USS har 90 medlemskommuner over hele landet. Det er kommuner med store utmarksområder. USS har erklært partshjelp til støtte for staten og USS hovedansvarliggende i saken er å bidra til at lovgivers vilje etterleves.

USS støtter statens påstandsgrunnlag.

Alle tre vedtak er gyldige. De er i tråd med de regler Stortinget har vedtatt.

Vedtakene er ikke i strid med Grunnloven § 112.

Vedtakene er heller ikke i strid med Bernkonvensjonen. Norge har etter Bernkonvensjonen forpliktet seg til å sikre bestandens overlevelse, men utover det er myndighetenes fleksibilitet høy.

Vedtakene gjelder utenfor ulvesonen. Den geografisk differensierte forvaltningen er et grunnleggende redskap i ulveforvaltningen og det er to helt ulike forvaltningsregimer og interesseavveininger innenfor og utenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen skal ulv prioriteres og utenfor ulvesonen skal andre samfunnsinteresser som næringsutøvelse, bosetting, utmarksarbeite og livskvalitet prioriteres. Den geografiske differensierte forvaltningen er godkjent av Bernkonvensjonens organer. Ulvesonen er mer enn stor nok, den utgjør 17839 km².

Det er bare de interesser som står nevnt i naturmangfoldloven § 18 første ledd som kan begrunne felling av rovvilt. Bestemmelsen er i tråd med Bernkonvensjonen artikkel 9. Det hefter ikke feil ved departementets tolkning eller anvendelse av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b eller c.

Når det gjelder WWF anførsel om at departementet i 2017/2018 finner på noe helt nytt ved å hjemle uttak i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, er det feil.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c har stått i loven siden vedtagelsen i 2009. Rovviltforskriften ble imidlertid endret slik at rovviltnemndene fikk kompetanse til å vedta lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Det vises til rovviltforskriften § 2 bokstav g, som ble endret 06.06.2017. I forhold til anvendelsen av

naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c vises det til at domstolen bør vise tilbakeholdenhet med å overprøve departementets vurdering.

Det hefter heller ikke feil ved departementets vurdering av naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Uttakene «truer ikke bestandens overlevelse». Det er forutsatt at bestandsmålene i rovviltforskriften er satt slik at de skal sikre overlevelsesnivåen. Bestandsmålet skal fortrinnsvis nås innenfor ulvesonen og det er en politisk målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær bestandsmålet som mulig, det vises i denne sammenheng til St. meld. nr. 24 (2000-2001) der det fremgår at «regjeringen vil ikke akseptere etablering av revirmarkerende par eller familiegrupper av ulv utenfor forvaltningsområdet». Etter fellingene av ulv i 2017/2018 er bestanden over bestandsmålet. Det vises til vedtaket utenfor revir på side 17 der det fremgår:

Av siste endelige bestandsrapport fremgår det at bestandsstatus for ulv i Skandinavia er 46 familiegrupper, hvorav det ble dokumentert yngling (valpekull) i 43 av gruppene. Det ble dokumentert yngling i 4 helnorske familiegrupper samt i 7 familiegrupper i grenserevir. Resterende ynglinger ble dokumentert i Sverige. Når man regner verdien av grenseynglinger som 0,5 var det totalt 7,5 ynglinger av ulv i Norge, hvorav 4 helnorske. Dette er over det nasjonale bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge.

Dette er langt over Stortingets målsetting om minst 8-10 familiegrupper av ulv i sør-skandinavia, se St. meld. 35 (1996-1997) s. 9-10.

Når det gjelder WWF anførsel om at departementet ikke tar problemet med innavl på alvor, vises det til at Norge og Sverige har en avtale der man tar sikte på å minimere risikoen for uttak av genetisk viktige individer. Det er kontakt med myndighetene for å forsøke å avverge dette.

Vedtakene er videre godt begrunnet med tilstrekkelig kunnskap og det foreligger ingen saksbehandlingsfeil eller brudd på naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10.

USS' påstand:

1. Staten v/ Klima- og miljødepartementet frifinnes.

2. Utmarkskommunenes sammenslutning tilkjennes sakens omkostninger.

Partshjelper NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag påstandsgrunnlag:

Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og NORSKOG arbeider for å fremme utmarksinteressene som er av sentral betydning for norsk landbruk, og for bosetting i distriktene.

Partshjelperne har erklært partshjelp til støtte for staten og slutter seg til saksøktes og USS sine anførsler.

Vedtakene er ikke i strid med Grunnloven § 112, Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven § 5. Så lenge vedtakene har hjemmel i naturmangfoldloven § 18 er det et politisk spørsmål hvor raskt bestanden skal vokse og hvilket vern ulven skal ha i de ulike delene av landet. Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning har vært reist for Bernkonvensjonens organer, som ikke har hatt innvendinger til dette. De har uttalt at så lenge Norge ikke gjør noe som truer bestandens overlevelse, er det opp til nasjonale myndigheter å avgjøre hvordan ulvebestanden skal forvaltes.

Vedtakene har hjemmel i naturmangfoldloven § 18. Bernkonvensjonen artikkel 9 er gjennomført i norsk rett i naturmangfoldloven § 18.

Vedtakene er ikke i strid med vilkårene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Uttaket truer ikke bestandens overlevelse, det er den sørskandinaviske bestanden som må legges til grunn og ulvestammen er godt over bestandsmålene. Innavlsproblematikken tas på alvor. Videre finnes det ikke andre tilfredsstillende alternativer til lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen. Det er urealistisk å legge til grunn at det kan gjennomføres tiltak utenfor ulvesonen som reduserer risikoen for tap i tilsvarende grad som lisensfelling. Utmarksbeite er en avgjørende ressurs, og det er ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling dersom man skal ha sau på utmarksbeite. Det er vist til at det er svært krevende å drive med sau i områder med ulv, og en differensiert forvaltning sikrer at flere hensyn kan ivaretas samtidig.

Når det gjelder skadevilkåret i naturmangfoldloven § 18 bokstav b, er det avgjørende at ulvestammen reguleres før beitesesongen. Ingen ønsker å slippe dyrene sine ut på utmarksbeite som forsøkskaniner. Regelverket åpner opp for at det kan tas ut ulv utenfor ulvesonen som et preventivt virkemiddel.

Når det gjelder vilkåret i naturmangfoldloven § 18 bokstav c «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», har statene en frihet til å definere hva som utgjør «offentlig interesse av vesentlig betydning», Stortinget har lagt føringer på hva som utgjør «offentlig interesse av vesentlig betydning». Det er en lang rekke hensyn som har blitt vektlagt av departementet og det er klart at hensynet til jakt kan tillegges vekt. En regulering av ulvestammen er den eneste måten å ivareta hensynet til jaktinteressene på. Det hefter ikke feil i departementets vurdering av dette hensynet. Den differensierte forvaltningen spiller en rolle ved vektingen av de ulike hensyn som gjør seg gjeldene.

NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelags påstand:

1. Staten v/ Klima- og miljødepartementet frifinnes.
2. NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag tilkjennes sakens omkostninger.

Rettens vurdering

1. Nærmere om hva saken gjelder

Saken gjelder overprøving av tre vedtak fattet av Klima- og miljødepartementet.

Ett vedtak, fattet 1. desember 2017, gjelder lisensfelling av inntil 12 ulver utenfor ulvesonen og utenfor revir. Lisensfellingsperioden ble satt til 1. oktober 2017 til 31. mars 2018. Uttaket var hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, for å avverge skade på husdyr og tamrein.

De andre to vedtakene, fattet 1. desember 2017 og 7. februar 2018, gjelder lisensfelling av ulverevirene Julussa og Osdalen. I vedtaket av 1. desember 2017 ble det åpnet for lisensfelling av inntil 16 ulver i disse revirene, som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen. Formålet med vedtaket var uttak av de to ulveflokkene. Lisensfelling ble gjennomført og hele kvoten på 16 ulver ble tatt ut. Etter at de 16 ble tatt ut, ble det registrert ytterligere ulveaktivitet i revirene, det ble påvist en årssvalp i Julussa og 2 årssvalper i Osdalen. Det ble i vedtak av 7. februar 2018 besluttet ekstraordinært uttak av de tre årssvalpene, jf. naturmangfoldloven § 18 tredje ledd. Vedtaket av 7. februar 2018 bygger på det tidligere vedtaket av 1. desember 2017 slik at det er de vurderinger som der er gjort som blir gjenstand for rettens prøving. Grunnlaget for felling i de to vedtakene er naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, for å ivareta andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Rovviltforskriften trådte i kraft den 1. april 2005. Det fremgår av forskriften § 4 at Norge er inndelt i åtte ulike forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall ynglinger av rovvilt innenfor regionens grenser. Region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) skal i samarbeid med region 5 (Hedmark), ha 4-6 årlige ynglinger av ulv, hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge (det nasjonale bestandsmålet). I hver region skal en rovviltnemnd ha hovedansvaret for forvaltningen av rovvilt, jf. forskriften § 5.

Rovviltnemndene i region 4 og 5, behandler i fellesskap vedtak om lisensfelling av ulv, jf. rovviltforskriften § 10 tredje ledd. Felling av ulv, ble som redegjort for tidligere, innenfor og utenfor etablerte revir for året 2017/2018, behandlet som separate vedtak.

Ulv er totalfredet i Norge. Ulv er oppført på Artsdatabankens siste utgave (2015) av norsk Rødliste for truede arter, som kritisk truet (CR). Dette er den mest kritiske kategorien før arten anses regionalt utdødd (RE). Ulv er også oppført i vedlegg II til Bernkonvensjonen, som stiller spesielle krav til beskyttelse av ulven. Bernkonvensjonen (Konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder) er en internasjonal konvensjon som Norge ratifiserte i 1986. Norge har et selvstendig ansvar for å verne den felles sør-skandinaviske ulvebestanden. Det er imidlertid andre viktige samfunnsinteresser som skal ivaretas og som skal avveies mot vern av rovvilt, dette har kommet til uttrykk i naturmangfoldloven § 14 første ledd og rovviltforskriften § 1. Rovviltforskriften § 1 lyder:

Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.

Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning.

Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning er et virkemiddel som skal ivareta denne to-delte målsetningen. Prinsippet innebærer at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Det er fordelt areal mellom de ulike interessene, et areal (den såkalte ulvesonen) er prioritert som forvaltningsområde for ulv, mens resten av fastlandsarealet i Norge er prioritert for næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Ulvesonen utgjør ca. 5 % av fastlandsarealet i Norge og ligger i region 4 og 5. Det vises i denne sammenheng til Stortingsmelding 21 (2015-2016):

Differensiert forvaltning i relasjon til felling etter § 12, betyr at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Differensieringen vil kunne være forskjellig for de ulike arter som følge av artenes ulike adferdsmønstre, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandens overlevelse. Hensynet til å sikre bestandens overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten. Av den grunn er det stilt obligatoriske krav om at de nærmere kriterier for felling som fastsettes i forskrift skal ivareta dette hensyn. Se nærmere om bruken av ordet under punkt 4.4. Hvilken størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand som er nødvendig for å sikre bestandens overlevelse er først og fremst et faglig skjønnsspørsmål som forvaltningen må ta stilling til blant annet på

bakgrunn av vitenskapelige betraktninger og den til enhver tid foreliggende kunnskap.

Dette prinsippet er lagt til grunn for norsk rovviltforvaltning helt siden Norge tiltrådte Bernkonvensjonen. Det vises til Innst S nr. 182 (1991-1992) der det på side 3 fremgår:

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, er enig i at det legges opp til en forvaltning med utgangspunkt i artenes kjerneområder, og at ressurser for å sikre artene i første rekke kanaliseres til disse områdene, og at midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak også for en stor del rettes til de samme områdene.

Som det fremgår av det siterte innebærer prinsippet om geografisk differensiert forvaltning også at bruk av ressurser knyttet til forebyggende og alternative tiltak til uttak av ulv, skal prioriteres innenfor ulvesonen.

Retten legger til grunn at prinsippet om differensiert geografisk forvaltning er godtatt av Bernkonvensjonens organer. Spørsmålet ble tatt opp i et møte i den stående komiteen som har ansvaret for å følge opp konvensjonen i 1999, i forbindelse med felling av to ulver i Hedmark. Det ble vist til at norsk rovviltforvaltning bygger på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Den stående komiteen tok informasjonen til etterretning og åpnet ikke sak mot Norge for brudd på konvensjonens bestemmelser. Det vises til Ot.prp. nr. 37 (1999-2000) s. 15 og NOU 2004:28 s. 223 og 231, hvor dette fremgår. Det vises også i denne sammenheng til artikkel i Nationen fra 4. januar 2017, der leder av avdelingen for kultur, natur og arv i Europarådet, Eladio Fernandez-Galiano, uttaler at det er opp til de nasjonale myndigheter å avgjøre hvordan stammen forvaltes så lenge ikke forvaltningen i det enkelte land truer stammens overlevelse. Han sier videre at det virker ikke som det er noe problem i Norge og at de aldri har hatt en sak der de har kommet frem til at Norge ikke etterfølger konvensjonen. Eladio Fernandez-Galiano har ansvaret for hvordan land som har skrevet under på Bernkonvensjonen tar vare på sine forpliktelser etter konvensjonen.

2. Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 setter de overordnende rammebetingelsene for forvaltning av naturen, herunder rovvilt, i Norge.

Grunnloven § 112 lyder:

Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten og for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.

WWF har anført at vedtakene er i strid med Grunnloven § 112 første ledd fordi de ikke sikrer den langsiktige overlevelsen til den norske delen av ulvebestanden. Videre at det foreligger brudd på Grunnloven § 112 annet ledd fordi konsekvensene av vedtakene ikke er synliggjort.

Grunnloven § 112 tredje ledd inneholder en tiltakspflicht som skal sikre gjennomføringen av første og annet ledd. Det er rettens syn at denne tiltakspflikten er gjennomført i naturmangfoldloven §§ 18 og 8. De materielle vilkårene for felling av ulv og kunnskapsgrunnlaget følger av naturmangfoldloven §§ 18 og 8. Dersom vilkårene etter naturmangfoldloven §§ 18 og 8 er oppfylt er det rettens syn at vedtakene ikke er i strid med Grunnloven § 112 første eller andre ledd. Det vises derfor til drøftelsen under.

3. Bernkonvensjonen artikkel 2 og 6

Bernkonvensjonen er en traktat, og må derfor tolkes ut fra de tolkningsprinsipper som fremgår av Wienkonvensjonen om traktatretten av 1969. Hovedregelen er artikkel 31 nr. 1 om at traktater skal tolkes i god tro, i samsvar med den vanlige betydningen av teksten i dens sammenheng, og i lys av traktatens formål.

Hvorvidt det foreligger motstrid mellom Norges internasjonale forpliktelser og en internrettslig regel må avgjøres etter en tolkning av de to bestemmelsene.

Presumpsjonsprinsippet innebærer imidlertid at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, jf. bl.a. Rt-2001-1006. Dersom det likevel er motstrid er det slik at naturmangfoldloven går foran, jf. det dualistiske prinsipp. Det

avgjørende for motstridsspørsmålet er hvorvidt de aktuelle vedtak er i strid med Bernkonvensjonen.

Det er anført at vedtakene er i strid med Bernkonvensjonen artikkel 2.

Den norske oversettelsen av artikkel 2 lyder:

De kontraherende parter skal treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene for underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare.

Bestemmelsen innebærer at Norge har et selvstendig ansvar for å treffe nødvendige tiltak for å ta vare på ulv, det vises i denne sammenheng til brev fra Bernkonvensjonens sekretariat av 17 juni 1996 til Direktoratet for naturforvaltning. Det er rettens syn at medlemsstatene gjennom artikkel 2 imidlertid ikke har forpliktet seg til et bestemt nivå av bestanden. Dette har Bernkonvensjonens sekretariatet selv skrevet til Miljødirektoratet i et brev av 15.04.2011 der det står i andre avsnitt at «no precise numbers of population can be required from States». Det fremgår av brevets tredje avsnitt at «the Bureau encourages the Norwegian government to take into account the objectives of the Convention and aims for targets that would permit those species reach a favorable conservation status».

Sekretariatet oppfordrer medlemstatene til å ha en gunstig bevaringsstatus men det kan ikke utledes noen plikt av det som skrives i brevets tredje avsnitt. Retten mener på denne bakgrunn at så lenge uttak ikke truer bestandens overlevelse er vedtakene ikke i strid med artikkel 2. Etter rettens oppfatning foreligger det ikke brudd på Bernkonvensjonen artikkel 2.

Videre er det anført at vedtakene er i strid med Bernkonvensjonen artikkel 6.

Artikkel 6 innebærer at medlemsstatene skal treffe de nødvendige og egnede lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vern av arter av vill fauna som er angitt i vedlegg II. Ulv er på vedlegg II. I artikkel 6 bokstav a fremgår det at dette blant annet omfatter alle former for forsettlig dreping. Denne forpliktelsen er etter rettens syn ivaretatt i naturmangfoldloven § 15 første ledd første setning som forutsetter at uttak av dyr skal

følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det kan etter rettens syn ikke utledes noe ytterligere av artikkel 6 enn at tiltakene skal være nødvendige og egnede.

Bernkonvensjonen artikkel 9 er en bestemmelse som gir adgang til å fravike artikkel 6 slik at det gir ikke mening å ta stilling til hvorvidt det foreligger brudd på artikkel 6. Det som må vurderes er hvorvidt det foreligger brudd på artikkel 9, eller tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 18.

4. Naturmangfoldloven §§ 1, 5

Det er anført at vedtakene er i strid med naturmangfoldloven § 1 og § 5 og at dette i seg selv medfører ugyldighet.

Det fremgår av naturmangfoldloven § 1 at:

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Det fremgår av naturmangfoldloven § 5 at:

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 5 er kommentert i Stortingsmelding 21 (2015-2016) hvor det på side 110 uttales:

Ulv er en av fem pattedyrarter, og en av to rovpattedyr, som er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter. Det betyr at ulv som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulv får en bedret bestandsstatus. Ulv er dermed den arten som er mest truet av de fire store rovdirene i Norge. Dette skyldes at det var under 25 reproduserende individer i Norge (vinteren 2008-2009), i kombinasjon med at ulv også er rødlistet i Sverige som sårbar.

[...]

[...] Paragraf 5 tilsier at bestandsmålet for ulv fastsettes på en slik måte at bestanden er levedyktig i sitt naturlige utbredelsesområde. Hva som skal til for at en bestand er

levedyktig, vil variere. I forarbeidene til naturmangfoldloven er det sagt at man skal søke å «beholde eller oppnå en god tilstand» for arten. Det er ikke klargjort hva som ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen av «gunstig bevaringsstatus» i EUs habitatdirektiv. Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten. Dette er særlig relevant for ulv, som på grunn av innavl har liten grad av genetisk variasjon.

Retten mener bestemmelsen er en relevant tolkningsfaktor ved anvendelsen av naturmangfoldloven § 18, men inneholder ikke noen direkte forpliktelser som kan medføre ugyldighet. Dette fremgår av ordlyden «målet er..» og sies uttrykkelig i forarbeidene Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 375:

Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen eller private noen direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter denne og andre lover, samt ved utforming av regelverk.

Der er således rettens syn at det ikke er grunnlag for å si at vedtakene er i strid med naturmangfoldloven § 5. Det samme gjelder naturmangfoldsloven § 1 som er en formålsbestemmelse.

5. Naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9, 10

Det anføres at det er en feil ved vedtakene ikke å følge føre var-prinsippet og aktsomhetsplikten når departementet ikke kjenner de langsiktige konsekvensene av gjennomføringen av vedtakene, herunder hvilken konsekvens det har for bestanden at genetisk viktige individer skytes.

Videre følger det av naturmangfoldloven § 10 at det er den samlede belastning som skal vurderes. Departementet har ikke vurdert den samlede belastningen på ulvebestanden av vedtak truffet i Norge og Sverige i 2017/2018.

Dette vil bli behandlet under punkt 6, da retten mener at hvis vilkårene i naturmangfoldloven § 18 er oppfylt, vil det ikke foreligge et brudd på de nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven.

6. Naturmangfoldloven § 18/Bernkonvensjonen artikkel 9

Naturmangfoldloven § 18 er hjemmelsgrunnlaget for vedtakene i saken.

Det er § 18 første ledd bokstav b og c, og § 18 annet ledd, som gir de relevante bestemmelsene for den konkrete vurderingen i nærværende sak:

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

a) –

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

d) –

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Den norske oversettelsen av Bernkonvensjonen artikkel 9 lyder:

Hver kontraherende part kan gjøre unntak fra bestemmelsene i artiklene 4, 5, 6 og 7 og fra forbudet mot bruk av metoder som nevnt i artikkel 8, under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og at unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse:

-

- For å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom

- For å ivareta offentlig helse- og sikkerhetshensyn, luftsikkerhets- eller andre offentlig interesser av vesentlig betydning.

-

Artikkel 9 i Bernkonvensjonen oppstiller to grunnvilkår for å gjøre unntak fra artikkel 6.

Det er rettens syn at grunnvilkårene er gjennomført direkte i naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og det er derfor ingen motstrid på dette punktet, jf. også Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 388.

Når det gjelder tilleggsvilkåret i Bernkonvensjonen artikkel 9 om skade, er det etter ordlyden en forskjell mellom Bernkonvensjonen, som bruker «alvorlig skade», og naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, som bruker «skade». Til tross for at det foreligger en forskjell i ordlyd er det etter statens syn ingen motstrid mellom norsk rett og Bernkonvensjonen på dette punkt, da vilkåret må forstås slik at den oppstiller et minstekrav

til skadens alvorlighetsgrad og omfang. Det vises til Prop. 63 L (2016-2017) side 53 hvor dette uttales.

Når det gjelder tilleggsvilkåret i tredje strekpunkt er ordlyden i den engelske teksten «other overriding public interests». Tilleggsvilkåret er gjennomført med tilnærmet lik ordlyd i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, andre offentlig interesser av vesentlig betydning. Noen motstrid av betydning foreligger etter rettens syn ikke.

6.1 Naturmangfoldloven § 18 annet ledd

6.1.1 «ikke true bestandens overlevelse»

Hva menes med «bestanden»?

WWF har anført at utgangspunktet for vurderingen er den norske delbestanden og at det foreligger rettsanvendelsesfeil da det i vedtakene til prøving tas utgangspunkt i den sør-skandinaviske bestanden. Staten mener det er den sør-skandinaviske bestanden som befinner seg både i Norge og Sverige som skal legges til grunn for vurderingen.

I biologisk forstand er det ikke tvilsomt at ulvene i Norge og Sverige er samme bestand. Retten mener at det er den sør-Skandinaviske bestanden som også må legges til grunn i rettslig forstand. Det vises til definisjonen av «bestand» i naturmangfoldloven § 3 bokstav b: «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid». Videre følger det av forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) på side 130) at vilkåret knytter seg til den sørskandinaviske bestanden. Det siteres:

I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke «bestandens overlevelse» vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse.»

Retten viser til at dette spørsmålet har vært behandlet av Borgarting lagmannsrett i dom inntatt i RG-2008-577. Dommen ble anket til Høyesterett, som nektet anket fremmet ved beslutning fra Høyesteretts ankeutvalg den 23. mai 2008. Lagmannsretten kom til i nevnte

dom at det var den sør-skandinaviske ulvebestanden som skal legges til grunn for vurderingen. Dette er senere opprettholdt av Oslo tingrett i kjennelse av 5. januar 2018 og Borgarting lagmannsrett i kjennelse av 1. mars 2018. Staten har også vist til andre stortingsdokumenter (Innst. S. nr. 182 (2008-2009) og Innst. S. nr. 301 (1996-1997)), en artikkel fra professor dr. juris Geir Ulfstein av 18. juni 2001 om Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk og Inge Lorang Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven, som alle presiserer at det er den sør-skandinaviske bestanden som skal legges til grunn for vurderingen.

Til støtte for sin anførsel om at man må ta utgangspunkt i den norske delbestanden har WWF vist til dom fra Høyesterett av 1. september 2016 (HR-2016-1857-A) i en straffesak. Høyesterett la til grunn at ved ulovlig jakt skal det tas utgangspunkt i den norske bestanden, jf. avsnitt 32-34. Retten slutter seg til rettens vurdering i kjennelse av 5. januar 2017 på side 13 om at dette gjelder tolkningen av straffeloven § 152 b andre ledd der helt andre hensyn gjør seg gjeldene. Borgarting lagmannsrett uttaler også i kjennelse av 1. mars 2018 at vilkåret knytter seg til den sør-skandinaviske ulvebestanden og lagmannsretten kan ikke se at Grunnloven § 112, Bernkonvensjonen eller HR-2016-1857-A skulle tilsi en annen løsning, se kjennelsen side 20.

Retten slutter seg til de vurderinger som tidligere er gjort og mener at vilkåret «bestandens overlevelse» knytter seg til den sør-skandinaviske bestanden. Det foreligger således ingen rettsanvendelsesfeil i de tre vedtakene når denne forståelsen er lagt til grunn.

Hva menes med «ikke true bestandens overlevelse» og forholdet til Stortingets bestandsmål

Retten understreker at vilkåret for uttak er at uttaket ikke skal true bestandens overlevelse, bevistemaet er således ikke hva som er en levedyktig bestand, jf. naturmangfoldloven § 5.

I forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot.prp. nr. 37 (1999-2000) side 13) uttales det at:

Begrepet bestandens overlevelse samsvarer med forpliktelsene i henhold til Bernkonvensjonen. De nasjonale målsetningene knyttet til oppfølgingen av Bernkonvensjonens forpliktelser, er nedfelt i St. meld. nr. 35 (1996-97) kapittel 7. Departementet vil understreke at vurderingen knyttet til bestandens overlevelse er et skjønnsmessig spørsmål som forvaltningen må vurdere på faglig grunnlag til enhver tid. Bestandens overlevelse relateres seg ikke til hvert enkelt individ. Det er summen av forvaltningsvedtak som skal ivareta bestandens overlevelse.

Det samme uttales i Meld. St. 21 (2015-2016) s. 395:

Kjernen i kravet i Bernkonvensjonen er at bestanden skal overleve. Reproduksjon er en forutsetning for slik overlevelse, det vil si at yngling skjer i tilstrekkelig omfang. Norge bidrar best til bestandens overlevelse ved å ha et bestandsmål som omfatter et krav om et visst antall helnorske ynglinger.

Norge har et politisk vedtatt bestandsmål for ulv som ble vedtatt av Stortinget i juni 2016. Hva bestandsmålet for ulv, fremgår av rovviltforskriften § 4 bokstav d og e. Det nasjonale bestandsmålet for ulv er 4-6 årlige ynglinger av ulv, hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Dette bestandsmålet skal nås i region 4 og 5. Det fremgår av rovviltforskriften § 3 at ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes og der en del av reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Gjeldende bestandsmål for ulv definerer således både et måltall for ulvebestanden og samtidig at dette målet skal oppnås innenfor region 4 og 5.

Det er en klar sammenheng mellom det politisk fastsatte bestandsmålet og lovens vilkår om «bestandens overlevelse» da måltallet er satt ut fra en vurdering av hvor stor andel av bestanden Norge må ivareta for at bestanden skal overleve. Dette fremgår blant annet av Meld. St. 21 (2015-2016) s. 111:

Regjeringen legger stor vekt på å ha et bestandsmål for ulv som er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Bernkonvensjonen inneholder ikke detaljerte regler om ansvarsfordeling. Siden det heller ikke foreligger avtaler med Sverige om fordeling av ansvaret for den sørskandinaviske ulvebestanden, er det folkerettslige utgangspunkt en likedeling av 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.

Det vises videre til Innst 330 S (2015-2016) hvor det på side 8 fremgår:

Det vises til at Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge, og som er satt lave ut fra hensynet til beitenæringen. Regjeringen mener disse målene tilfredsstillende Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

[...]

Regjeringen har definert en målsetting for ulvebestandens måltall som er i samsvar med kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, slik at Norge bidrar til å sikre at ulv overlever i Skandinavia, både på kort og lang sikt. Målene skal også ta høyde for innavlproblematikk og ulovlig avliving.

Det fremgår av det siterte at bestandsmålet er satt slik at det tilfredsstillende 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.

Vurderingen av «ikke true bestandens overlevelse» i vedtakene.

I vedtakene av 1. desember 2017 har departementet vist til faglige tilrådninger fra Miljødirektoratet. Dette i tråd med det som fremgår av forarbeidene at vilkåret «ikke true bestandens overlevelse» er et skjønnsmessig spørsmål som forvaltningen må vurdere på faglig grunnlag til enhver tid. Det er tre faglige tilrådninger som er utarbeidet av Miljødirektoratet i forkant av vedtakene. Disse er datert 18.09.2017, 28.11.2017 og 30.11.2017. De to første har fokus på Stortingets bestandsmål. Det fremgår av den faglige tilrådingen av 28.11.2017 at uttak av inntil 12 ulver utenfor ulvesonen og utenfor revir i hovedsak retter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsoppnåelsen. Når det gjelder uttak av de planlagte revirene fremgår det av tilrådingen at basert på kjent informasjon fra den pågående overvåkingssesongen vurderer Miljødirektoratet at et uttak av 2 helnorske og 1 grenserevir ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling. Retten bemerker at den oppdaterte faglige tilrådingen åpner opp for uttak av 3 revir. Selv om uttakene vurderes opp mot

bestandsmålet sies det i Miljødirektoratets tilrådning av 18. september 2017 på side 2 at de legger til grunn at et uttak av ulv som sikrer fortsatt oppnåelse av bestandsmålet tilfredsstillende våre internasjonale forpliktelser og ikke truer bestandens overlevelse. I den oppdaterte tilrådningen av 28. november 2017 er det vist til tilrådningen av 18. september 2017. Retten mener på den bakgrunn at Miljødirektoratets faglige tilrådninger av 18. september 2017 og 28. november 2017 også vurderer uttakene i forhold til om de truer bestandens overlevelse.

Ettersom det ble påpekt av Oslo tingrett i kjennelse av 21.11.2017 at lovens vilkår «bestandens overlevelse» ikke var uttrykkelig drøftet i vedtaket, ble Miljødirektoratet bedt om å presisere sitt syn på hvorvidt uttak av ulv i region 4 og 5 som angitt i vedtakene vil «true bestandens overlevelse» basert på tilgjengelig og oppdatert informasjon. Miljødirektoratet kom med en ny faglig tilrådning den 30.11.2017. Den faglige tilrådningen av 30.11.2017 knytter seg eksplisitt til om uttaket vil true bestandens overlevelse.

Retten siterer konklusjonen i den faglige tilrådningen av 30.11.2017:

Det er ikke foretatt en selvstendig analyse i Norge omkring minimumskrav for å sikre ulvebestandens overlevelse på lang sikt. Men da ulver i Norge er en del av den større sør-skandinaviske bestanden kan mye av det gjennomførte arbeidet i Sverige legges til grunn.

På bakgrunn av den mest oppdaterte kunnskapen i senere rapporter (2015), legger Naturvårdsverket til grunn at populasjonen av ulv i Sverige må være på minst 300 individer for å ha gunstig bevaringsstatus. Dette inkluderer helsvenske ulver, samt halvparten av ulvene som lever i grenserevir, og forutsetter at Norge ikke reduserer sine ambisjoner. Rapporten konkluderer med at en skandinavisk ulvepopulasjon på minst 340 ulver vil ha høy sannsynlighet for overlevelse, fordelt på 300 for Sverige og 40 for Norge. Referanseverdien forutsetter at det forekommer migrasjon og innvandring fra den finsk-russiske ulvebestanden til den sør-skandinaviske ulvebestanden, hvor minst en finsk-russisk immigrant per ulvegenerasjon (5 år) etablerer seg og går inn i reproduksjonen (produserer valpekull). Det forutsettes videre at valpene til immigranter i neste omgang også går inn i reproduksjonen i den sør-skandinaviske bestanden.

Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2016/2017 forelå 1. juni 2017. Her framgår det at bestandsstatus for ulv er 46 familiegrupper, hvorav det ble dokumentert yngling i 43 av gruppene i Skandinavia. For vinteren 2016/2017 ble bestanden beregnet til 430 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 355 i Sverige, inklusive grenserevir). Det ble registrert 105-112 individer av ulv i Norge,

hvorav 54-56 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 80 - 84 ulver som berører Norge. I tillegg ble det også registrert 12-13 enslige ulver hvorav ingen med sikkerhet kunne klassifiseres som revirmarkerende eller stasjonære. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene. Valper født våren 2017 inngår ikke i disse tallene.

Miljødirektoratet har med basis i vurderingen fra Naturvårdsverket om hva som er gunstig bevaringsstatus, foreliggende vedtak om lisensfellingskvoter, gjennomførte skadefellinger, samt historisk og pågående overvåkningsmateriale vurdert om det planlagte uttaket av ulv i Norge og Sverige til sammen i år true den sørskandinaviske bestandens overlevelse. Basert på Naturvårdsverkets vurdering av antall individer som er nødvendig for gunstig bevaringsstatus vurderer Miljødirektoratet at det ikke er sannsynlig at bestandens overlevelse kommer i fare som følge av de planlagt uttakene i Norge og Sverige. Samlet uttak vurderes ikke å medføre at bestanden samlet kommer under Naturvårdsverkets anbefalte referanseverdi på 340 individer. Det kan ikke utelukkes at bestanden etter gjennomført uttak reduseres eller stabiliseres.

Konklusjonen er basert på best tilgjengelig kunnskap, og forutsetter at nye gener kommer inn i bestanden ved etablering av immigranter fra den finsk-russiske bestanden. Dette har svært stor betydning for den skandinaviske bestandens overlevelse i et langsiktig perspektiv. Dagens forvaltningsregimer i Norge og Sverige innebærer en fortløpende informasjonsutveksling og dialog, og et felles overvåkningsprogram som leverer bestandsdata på et detaljert nivå. Bestandsvariasjoner mellom år som konsekvens av forvaltningsvedtak eller som konsekvens av hendelser utenfor forvaltningens kontroll kan ivaretas ved den løpende forvaltning, f.eks. gjennom reduserte kvoter påfølgende år.

Departementets vurdering av vilkåret i vedtaket innenfor revir fremgår av vedtakets side 33-39. Når det gjelder vurderingstema skriver departementet på side 33 at bestandens overlevelse er et annet forhold enn Stortingets bestandsmål, det er flere vurderingsmomenter som inngår enn kun hvorvidt bestandsmålet vil oppnås til neste år. Departementet mener øvrige vurderingsmomenter vil være (i) antallet ulv i kvoten holdt opp mot totalt antall ulv i den sørskandinaviske ulvebestanden, (ii) hvorvidt ulvene som kan felles etter kvoten antas å være genetisk viktige eller være blant de mest stabile reproduserende familiegruppene, (iii) denne kvoten sett i sammenheng med det samlede (forventede) uttaket i Norge og Sverige, (iv) andre konsekvenser uttaket kan få for ulvebestanden og (v) annen relevant informasjon om faktorer som kan påvirke ulvebestandens overlevelse i tiden fremover (bl.a. naturlig avgang, irregulær jakt m.m). Retten mener dette er et riktig utgangspunkt for vurderingen. Departementet går så gjennom de ulike vurderingsmomentene og konkluderer med at uttak av Julussa og Osdalen revirene ikke vil true bestandens overlevelse. Det vises til de faglige tilrådingene

fra Miljødirektoratet. Retten mener departementet har foretatt en bred vurdering basert på tilgjengelig informasjon om status for den sør-skandinaviske bestanden, registrert dødelighet, total forventet avgang av ulv etter oppfyllelse av kvoten i Norge og Sverige og innavlssituasjonen i bestanden. Retten mener det ikke foreligger rettsanvendelsesfeil eller feil faktum i departementets vurdering og konklusjonen om at uttak av Osdalen og Julussa revirene ikke truer bestandens overlevelse. På denne bakgrunn foreligger det heller ikke brudd på naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10 slik som anført av saksøker.

Departementets vurdering av vilkåret i vedtaket utenfor ulvesonen og utenfor revir fremgår av vedtaket på side 15-20. Når det gjelder vurderingstema skriver departementet at bestandens overlevelse er noe annet enn Stortingets bestandsmål og viser til vurderingsmomentene som i vedtak innenfor revir. Retten mener dette er et riktig utgangspunkt for vurderingen. Deretter vurderer departementet de ulike vurderingstemaene og konkluderer med at uttak av inntil 12 ulver utenfor revir og utenfor ulvesonen ikke vil true bestandens overlevelse. Det vises til Miljødirektoratets tilrådning av 30.11.2017. Retten mener departementet har foretatt en bred vurdering basert på tilgjengelig oppdatert informasjon. Retten mener det ikke foreligger rettsanvendelsesfeil eller feil faktum i departementets vedtak og at det heller ikke foreligger brudd på naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10.

Når det gjelder WWFs anførsel om at innavl ikke tas på alvor, viser retten til at dette er grundig vurdert av Miljødirektoratet og departementet. Det vises også til vitneforklaring fra Øystein Flagstad, seniorforsker i Norsk institutt for naturforskning, om at de har en omfattende kontakt med myndigheten og all kunnskap og funn formidles fortløpende, blant annet for å forsøke å avverge at genetisk viktige individer felles. Han mente myndighetene hadde den nødvendige fokus på dette. Det vises også til at det foreligger en avtale mellom Sverige og Norge om å iverksette tiltak for å ta vare på de genetisk viktige individene. Det vises til Meld. St. 21 s. 17 hvor avtalen er inntatt. Det fremgår at myndighetene skal søke å fastslå genetisk viktige individer gjennom DNA-innsamling og at de skal så langt mulig unntas fra felling.

Når det gjelder vedtaket av 7. februar 2018 uttaler departementet:

Departementet kan ikke se at et slikt uttak på tre ulver vil true bestandens overlevelse.

Departementet viser til vedtaket av 1. desember 2017, der det redegjøres grundig for bestandssituasjonen for ulv og vilkåret om bestandens overlevelse. Når det gjelder nyere informasjon viser en foreløpig bestandsrapport for denne vinteren (av 11. januar 2018) at det så langt er registrert 10 valpekull som berører Norge, når valpekull i grenserevir medregnes med en faktor på 0,5. Disse er fordelt på 7 helnorske (inkludert Julussa og Osdalen) og 6 i grenserevir.

Totalt antall ulver registrert i Norge er så langt 97-98 inkludert både helnorske ulver, alle ulver i grenserevir og døde ulver.

De tre gjenværende årssvalpene har ikke en særskilt genetisk betydning.

Retten mener det ikke hefter feil ved denne vurderingen og vedtaket av 7. februar 2018 oppfyller vilkåret om at uttak ikke må true bestandens overlevelse.

Retten viser videre til bestandsstatus per 8. mars 2018 fra Rovdata (Nasjonal leverandør av bestandstall). Det fremgår at det er registrert 13 familiegrupper, hvorav 8 helnorske og 5 i grenserevir. Det er påvist yngling i 2017 i alle 13. Tallene inkluderer Julussa og Osdalen revirene. Det er fremlagt hjelpedokument fra saksøkte hvor det fremgår at samtlige gjenlevende familiegrupper og revirmarkerende par har tilhold innenfor sonen. Det fremgår videre at det per 5. mars 2018 er registrert 70-72 ulver med helnorsk tilhold, hvorav 23 er skutt på lisensjakt og tre er tatt ut på ekstraordinær felling. Videre er det registrert 38 ulver med tilhold på begge sider av riksgrensen mot Sverige.

Det anføres av WWF at det er en rettsanvendelsesfeil at det ikke er foretatt en selvstendig analyse i Norge omkring minimumskrav for å sikre ulvebestandens overlevelse på lang sikt. På bakgrunn av denne manglende kunnskap anføres det at det foreligger brudd på naturmangfoldlovens føre-var prinsipp og kunnskapskrav. Retten er ikke enig i dette og viser til de vurderinger som er gjort i vedtakene av hvorvidt uttak truer bestandens overlevelse. Det hefter etter rettens oppfatning ikke feil ved disse vurderingene. Det er opplyst for retten at en slik selvstendig analyse av hva som er en levedyktig bestand i

Norge vil bli utført av Miljødirektoratet med frist i desember 2018. Det vises til anmodningsvedtak fra Stortinget 19. april 2017 i Innst. 257 L (2016-2017) med slik ordlyd: «Stortinget ber regjeringen foreta en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv».

6.1.2 Vilåret «formålet kan ikke nås på annen tilfredsstillende måte»

Det fremgår av naturmangfoldloven § 18 annet ledd at vedtak etter første ledd bare kan treffes hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. WWF har anført at det ikke foreligger noen konkret vurdering av vilåret i vedtakene og at dette er en rettsanvendelsesfeil.

Som det er redegjort for tidligere må vilåret vurderes ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning og innebærer at det stilles strengere krav til å finne andre tilfredsstillende løsninger innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. Forebyggende tiltak skal i hovedsak rettes inn mot området prioritert for ulv. Det vises til NOU 2004:28 s. 232. Det vises også til at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning har vært reist for Bernkonvensjonens organer uten at de har hatt innvendinger til dette. Lovavdelingen påpeker i en uttalelse av 15. desember 2016 at:

Vi kan i utgangspunktet ikke se at en slik differensiering er i strid med Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd, jf. ordlyden «other satisfactory solution». Forutsetningen er imidlertid at differensieringen er lojal mot konvensjonens formål og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille de samme krav om alternative tiltak for et større eller mindre område på den andre siden.

Når det gjelder vedtaket utenfor ulvesonen og utenfor revir er formålet å avverge skade på husdyr eller tamrein. Alternative tiltak må vurderes i lys av dette formålet. Departementets har vurdert vilåret i vedtaket på side 21-22. Etter å ha vist til prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skriver departementet:

Tiltak som innebærer tilpassing av beitenæringene, som inngjerding av beitedyr, grunnet forekomst av ulv i de aktuelle områdene som omhandles i dette vedtaket, er noe departementet på denne bakgrunn ikke finner å være en annen tilfredsstillende løsning. Det vises i denne sammenheng også til at enkeltulver som opptrer utenfor ulvesonen og utenfor etablerte revir har stort vandringspotensial og uforutsigbart vandringsmønster. Det vil derfor være vanskelig å forutse på en tilfredsstillende måte i hvilke områder det skal gjøres tilpassing av beitenæringene før skadesituasjonene oppstår. Dette innebærer igjen at slike tiltak kan bli lite målrettet og kostnadseffektivt.

Andre tiltak rettet mot ulvene kan i særskilte tilfeller være et alternativ. Dette gjelder først og fremst tilfeller der det påvises genetisk verdifulle ulver utenfor ulvesonen. Radiomerking for nærmere å følge slike ulvers bevegelser og eventuelt senere flytting til områder innenfor ulvesonen eller til Sverige, er aktuelle alternative tiltak som vurderes fortløpende. Både radiomerking og flytting av ulver er imidlertid ressurskrevende tiltak som vurderes lite egnet for alle ulver som beveger seg utenfor ulvesonen.

Retten slutter seg til denne vurderingen. Retten viser også til vurdering i Oslo tingrett kjennelse av 5. januar 2018 og Borgarting lagmannsrett kjennelse av 1. mars 2018, som retten tiltrer. Retten mener departementet har foretatt en konkret vurdering av vilkåret og har ikke innvendinger til den avveining som er foretatt.

Når det gjelder vedtakene innenfor revir er formålet å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen og alternative tiltak må vurderes i lys av dette formålet. Departementet har vurdert vilkåret i vedtaket på side 39-40. Konklusjonen fremgår på side 40:

Når det gjelder ulverevirene i Osdalen og Julussa anses disse som tidligere nevnt som revirer utenfor ulvesonen. Her innebærer prinsippet om geografisk differensiert forvaltning at andre interesser enn ulv skal gis forrang. Det er derfor vanskelig å se for seg at det skal iverksettes tiltak som i praksis vil innebære at beitenæringen skal tilpasse seg ulven i beiteprioriterte områder. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved uttak, må anses som oppfylt for ulvene i Osdals- og Julussareviret.

Lene Lyngby, ekspedisjonssjef i Klima- og miljødepartementet, avga partsforklaring i retten. Hun påpekte at departementet kunne vært tydeligere i oppsummeringen av vedtaket og retten er i enig i det, det er noe uklart hva departementet bygger sin vurdering på. Retten mener imidlertid at det er klart at der formålet med vedtaket er å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen, jf. naturmangfoldloven første ledd bokstav c, er det vanskelig å se for alternative løsninger enn uttak av ulv. Retten mener departementet har vurdert vilkåret og at det ikke hefter feil ved vurderingen som kan ha påvirket vedtakets innhold, jf.

forvaltningsloven § 41. Retten slutter seg for øvrig til den vurdering som er foretatt av Oslo tingrett i kjennelse av 5. januar 2018.

6.2 Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b

Vedtaket utenfor ulvesonen og utenfor revir er hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Etter bestemmelsen kan uttak skje for «å avverge skade på (..) husdyr, tamrein (...).

Borgarting lagmannsrett har en grundig redegjørelse av hva som ligger i vilkåret i kjennelsen av 1. mars 2018 på side 17-19. Retten slutter seg til den vurdering som der er gjort og mener departementet i vedtaket har anvendt lovens vilkår riktig.

Det er anført av WWF at vedtaket ikke bygger på et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og det innebærer et brudd på naturmangfoldloven §§ 7-10. Retten viser til departementets begrunnelse i vedtaket og kan ikke se at den lider av de feil som er påstått.

Det er anført av WWF at det må innfortolkes et proporsjonalitetskrav i skadevilkåret, at det må foretas en konkret vurdering av om omfanget av lisensfelling er proporsjonalt med skadepotensialet og bestandsstatus. Det er slik retten oppfatter det anført at det ikke er foretatt noen slik proporsjonalitetsvurdering og at en slik vurdering ville medført at vedtaket var uforholdsmessig og dermed ugyldig. Lagmannsretten tar stilling til dette i kjennelsen av 1. mars 2018 på side 21-23. Retten slutter seg til lagmannsrettens vurdering.

Saksøker har vist til forskrift om endring i forskrift om forvaltning av rovvilt (FOR 2017-06-06-705) og til kommentar til § 13 femte ledd første avsnitt om at det «vil være et avveiningsspørsmål hva som kan og bør tillates i det enkelte tilfelle i lys av alminnelige forvaltningsmessige regler om forholdsmessighet og Bernkonvensjonens regler om dette». Det anføres av saksøker at det her oppstilles et krav til forholdsmessighet som gjelder generelt. Retten viser til at dette relaterer seg til prinsipper og metoder for felling og

gjelder således noe helt annet. Det har etter rettens oppfatning ingen overføringsverdi til forståelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

Retten mener vedtaket ikke er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil eller manglende proporsjonalitetsvurdering.

6.3 Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Vedtakene innenfor revir er hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Etter bestemmelsen kan uttak skje «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det er vilkåret «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» som er ansett oppfylt i vedtakene. Bernkonvensjonen artikkel 9 tredje strekpunkt har tilnærmet tilsvarende ordlyd som redegjort for tidligere.

Departementet oppsummerer sin vurdering av vilkåret på side 32 i vedtaket av 1. desember 2017:

Etter en helhetlig vurdering av de forhold som er anført når det gjelder § 18 første ledd c, alternativet "andre offentlige interesser av vesentlig betydning", anser departementet at vilkårene for felling etter § 18 første ledd c) er oppfylt når det gjelder Osdalen- og Julussareviret. I vurderingen har departementet særlig lagt vekt på prinsippet om differensiert forvaltning og på stortingsflertallets uttalelse i Innst. 257 L (2016-2017). Departementet har vurdert forholdet til Bernkonvensjonen, men kan ikke se at kravene der leder til et annet resultat.

På side 27 i vedtaket står det at den geografiske differensieringen må anses som et tiltak for å ivareta en «offentlig interesse av vesentlig betydning» og at et viktig utgangspunkt er hva et flertall i Stortinget mener utgjør en offentlig interesse av vesentlig betydning. Stortingets flertall har uttalt seg om forståelsen av bestemmelsen i Innst. 257 L (2016-2017). Det vises til at Stortinget har fattet anmodningsvedtak 25. april 2017 med følgende ordlyd: "Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016-2017) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge". Det siteres fra Innst. 257 L (2016-2017) side 8:

Flertallet viser til at det verken i Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven er nærmere angivelser av hva slags offentlige interesser som anses å oppfylle vilkårene.

Flertallet legger til grunn at den enkelte medlemsstat har en viss frihet i å definere hva slags offentlige interesser som i hvert enkelt tilfelle kan oppfylle vilkårene for vedtak om uttak. Flertallet viser også til at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interessene må være av «vesentlig betydning.» Flertallet mener dette forutsetter at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

På side 9 fremgår det:

Komiteens flertall, mener at distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse etter § 18 første ledd bokstav c. Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for unntak. Flertallet vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om 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.

[...]

Flertallet mener derfor det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates.

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 at 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.

Og videre på side 10:

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 offentlig 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 rovviltmyndighetene har ansvar for.

Retten mener det er klart at utgangspunktet for vurderingen av vilkåret «offentlig interesse av vesentlig betydning» er hva et flertall på Stortinget har ment. Det vises også til anmodningsvedtak med følgende ordlyd: «Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen (Innst. 257 L (2016-2017)) til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge.»

Departementets vurdering starter på side 28 i vedtaket. Departementet uttaler at skille mellom sonene skal praktiseres tydelig og at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesonen. Departementet uttaler videre at prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning skal bidra til at konfliktnivået i forvaltningen er lavest mulig og skal bl.a. tjene følgende hensyn:

- Ivareta hensynet til beitenæringen og redusere tapene av beitedyr i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder
- Sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen
- Øke tilliten til rovviltforvaltningen
- Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder.

Deretter går departementet over til å vurdere disse hensynene konkret i vedtaket på s. 28-31. For vurderingen er det lagt til grunn at revirene ligger utenfor ulvesonen da hoveddelen av arealet til revirene ligger utenfor sonen. Det vises i denne sammenheng til Meld. St. 21 (2015-2016). Departementet mener at hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, øke tilliten til forvaltningen, hensynet til jaktutøvelse og den belastning det er for folk å leve med ulv i nærheten, til sammen utgjør en «offentlig interesse av vesentlig betydning».

Det er anført av WWF at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning ikke er en «offentlig interesse av vesentlig betydning» i seg selv. Forvaltningen har tolket dette som en automatisk oppfyllelse av lovens vilkår og det foreligger således rettsanvendelsesfeil. Retten mener det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil på dette grunnlaget, etter at departementet har redegjort for prinsippet, vurderes det konkret hvorvidt hensyn som taler for felling av de to revirene, foreligger i saken.

Ivareta hensynet til beitenæringen i beiteprioritert område, samtidig som rovvilt sikres verv i rovviltprioriterte områder.

WWF har anført at det foreligger feil faktum fordi hensynet til beitenæringen tillegges vekt selv om departementet viser til at det ikke er sau på utmarksbeite i området.

Departementet vurderer dette på side 28-29 i vedtaket, det fremheves at hensynet til å opprettholde beitenæringen utenfor ulvesonen er et relevant offentlig hensyn som kan tillegges vekt. Retten mener det er riktig og viser til det siterte ovenfor i Innst. 257 L (2016-2017).

Samtidig skriver departementet at det i dag ikke er sau på utmarksbeite i området. Slik retten tolker dette, uttaler departementet at hensynet til beitenæringen kan tillegges vekt men det er ikke tillagt vekt i vedtaket fordi det ikke er sau på utmarksbeite i området der Osdalen og Julussa revirene holder til. Det er ikke feil faktum.

Forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen

Det er anført av WWF at dette ikke er et hensyn som kan tillegges vekt fordi det ikke har noen substans og at det derfor foreligger en rettsanvendelsesfeil. Videre at det er feil faktum fordi det ikke er riktig at lisensfelling utenfor ulvesonen er konfliktdempende eller sikrer forutsigbarhet i forvaltningen.

Departementet uttaler om dette i vedtaket på side 29 at forutsigbarhet i forvaltningen er et sentralt hensyn bak prinsippet om differensiert geografisk forvaltning og et hensyn departementet har tillagt vekt i saken. Departementet skriver videre at forutsigbarhet innebærer at allmennheten kan regne med at terskelen for felling er lav utenfor ulvesonen

og høy innenfor sonen og at dette bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen. Hensynet taler for felling av Osdalen og Julussa reviret fordi de ligger utenfor ulvesonen, men ikke Slettås reviret fordi det ligger innenfor ulvesonen. Retten mener at dette gir uttrykk for en riktig forståelse av de hensyn som ligger bak prinsippet om en differensiert forvaltning, at det er et hensyn som kan tillegges vekt og retten kan ikke se at det er lagt feil faktum til grunn.

Øke tilliten til rovviltforvaltningen

Det er anført av WWF at dette ikke er et hensyn som kan tillegges vekt, da det ikke har substans og at det uansett er feil faktum da lisensfelling ikke øker tilliten til forvaltningen. Det er vist til to artikler (Guillaume Chapron and Adrian Treves: “Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivore” og Ragnhild Sollund “Statlig jakt legitimerer ulovlig jakt”) som fremhever at ulovlig jakt øker når staten selv iverksetter jakt på truede arter.

Departementet uttaler om dette i vedtaket på side 30 at dette er et hensyn som ligger bak prinsippet om en differensiert forvaltning og er tillagt en viss vekt. Dette hensynet taler for å tillate felling av ulv i revirene utenfor ulvesonen. Retten mener det ikke hefter feil ved en slik vurdering. Det at forvaltningen gjør det de har sagt at de skal gjøre, øker etter rettens oppfatning tilliten til forvaltningen. Hvorvidt ulovlig jakt øker tilsier ikke etter rettens mening at dette hensynet ikke kan tillegges vekt.

Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder.

WWF har anført i relasjon til dette hensynet at det foreligger rettsanvendelsesfeil fordi departementet tillegger jaktinteresser vekt uten at det er dokumentert at jaktutøvelsen er vesentlig forringet. Det er i den sammenheng vist til Innst. 257 L (2016-2017) der det uttales på side 10 at:

Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktspolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet.

Videre er det anført at det foreligger feil faktum når departementet legger til grunn at Julussa og Osdalen revirene ligger utenfor rovviltprioritert område. Det fremgår av vedtaket på side 39 at revirene ligger innenfor prioriterte yngleområder for bjørn, jerv og gaupe.

Departementet uttaler på side 30-31 i vedtaket at øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser er tillagt vekt. Departementet uttaler at det ikke sannsynliggjort eller dokumentert at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelse i sin alminnelighet er vesentlig forringet. Når det gjelder småviltjakt, er konflikten knyttet til tapte inntekter fra utleie av jakt fordi jegere velger andre jaktområder der man uten risiko kan benytte løs hund. Departementet mener at interessene knyttet til jakt alene ikke kan gi rettslig grunnlag for felling av revirene men sammen med andre hensyn i saken. Departementet skriver at hensynet til jaktutøvelse og inntekter fra jaktutleie kan tillegges en viss vekt utenfor rovviltprioritert område. Til tross for at det står utenfor rovviltprioritert område i vedtaket er det rettens syn at det er uten betydning da hensynet til jaktutøvelse og inntekter fra jaktutleie kan tillegges vekt utenfor ulvesonen. Begge revir er utenfor ulvesonen. Retten mener det ikke hefter feil ved departementets vurdering på dette punkt. Retten viser til forklaring fra Ketil Skogen, forsker på Norsk institutt for naturforskning. Han forklarte at negative holdninger til ulv i stor grad er knyttet til jaktinteresser. Det å gå på jakt med løs hund er en lang norsk tradisjon som er uforenelig med forekomst av ulv. Jegere som går med løs hund velger derfor andre jaktområder og de som tjener penger på jakt i områder med forekomst av ulv, har reduserte inntekter som følge av dette.

Opprettholdelse av spredt bosetting

Når det gjelder hensynet til bredt bosetting er det anført at det foreligger rettsanvendelsesfeil når dette hensynet er tillagt vekt, fordi det ikke har noen substans. Videre at departementet tolker loven feil når de ikke legger til grunn Stortingets krav om at det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktspolitiske hensyn for at det skal være relevant. Videre foreligger det feil faktum fordi departementet legger til grunn at ulv virker negativt inn på spredt bosetting.

Departementet uttaler om dette på side 31-32 i vedtaket:

Departementet er enig med sekretariatene i at det er vanskelig å se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som et eget tema når det gjelder fraflytting, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Samtidig viser departementet til følgende uttalelse fra Utmarkskommunenenes Sammenslutning og Rendalen kommune mottatt av departementet i forbindelse med arbeidet med Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur. "[M]ange lokalsamfunn opplever vedvarende rovviltforekomst som en belastning". Departementet anser at dette er et hensyn som er relevant og kan tillegges en viss vekt i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.

Slik retten leser dette mener departementet at det ikke er sannsynliggjort at ulv har en negativ effekt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Det er imidlertid tillagt vekt at ulven en belastning i mange lokalsamfunn. Retten mener det er adgang til å tillegge dette vekt og viser til Innst. 257 L (2016-2017) der det uttales at negativ påvirkning på lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter kan tillegges vekt. Retten viser til vitneforklaring fra Ketil Skogen om at det er riktig at folk opplever subjektiv frykt i områder der det er ulv. Dette er knyttet til ulvens egenskaper, den er ikke menneskesky, heller påtrengende. Retten viser også til forklaring fra Erik Sletten, ordfører i Trysil kommune. Han forklarte at mange i Trysil opplever ulven som en belastning, de sender for eksempel barna sine i taxi til skolen fordi de er utrygge. Retten mener at det ikke hefter feil ved departementets vurdering på dette punkt, det er overveiende sannsynlig at folk opplever ulv som en belastning og dette er et av flere hensyn som kan tillegges vekt.

Helhetlig vurdering

Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning innebærer at ulike hensyn vektet ulikt avhengig av om man er utenfor eller innenfor ulvesonen. Det fremgår av vedtaket at det først og fremst er hensynene bak prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning som gjør seg gjeldene, hensynet til jaktutøvelse og belastningen for lokalsamfunn er kun tillagt en viss vekt. Departementet mener at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesonen. Dette har sammenheng med konflikter som preger lokalsamfunn i kommuner der ulv har tilhold. Stortinget har i økende grad fokusert på behovet for tiltak, der soneforvaltningen er tydelig og ulvebestanden reguleres. Retten mener hensynet til forutsigbarhet, konfliktdemping og tillit til forvaltningen må

være legitime hensyn å tillegge vekt selv om en slik praksis langt på vei innebærer at ulv kan felles utelukkende fordi de befinner seg utenfor ulvesonen. Dette må likevel sees i sammenheng med øvrige uttalelser i Innst. 257 L (2016-2017) om at terskelen for felling er lavere der bestanden er over bestandsmålet og at uttak uansett ikke må true bestandens overlevelse og formålet må ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte. Det vises til at bestanden er godt over bestandsmålet og ulvene i Julussa og Osdalen revirene er ikke særlig genetisk verdifulle, det vises til Miljødirektoratets faglige tilrådninger hvor dette fremkommer. Når retten har kommet til at vedtaket ikke er ugyldig på dette grunnlag er det også tillagt vekt uttalelsene om at statene har en viss frihet til å definere hva som utgjør offentlig interesse av vesentlig betydning og at spørsmålet om en geografisk differensiert forvaltning har vært tatt opp med Bernkonvensjonens organer uten at de har hatt innvendinger til dette.

Retten mener videre at vurderingen av om vilkåret «offentlig interesse av vesentlig betydning» er oppfylt vil bero på et skjønn som domstolen bør være tilbakeholden med å overprøve. Det vises til blant annet Rt. 2004 s. 1092. Det er i stor grad et politisk spørsmål hvor stor ulvebestanden skal være og hvordan den skal forvaltes, så lenge Norge overholder sine internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Vilåret «bestandens overlevelse» beror på en faglig vurdering som domstolen også bør være tilbakeholden med å overprøve.

6.4 Oppsummering

Retten har kommet til at vilkårene etter naturmangfoldloven § 18 er oppfylt.

Retten mener at det derfor ikke er grunnlag for ugyldighet etter Grunnloven § 112 eller naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10. Det er naturmangfoldloven § 18 som setter de materielle skranker for uttak av ulv og når de vilkår er oppfylt foreligger det ikke brudd på de nevnte bestemmelser.

7. Sakskostnader

Staten v/ Klima- og miljødepartementet har med partshjelpere vunnet saken og skal etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd ha full erstatning for sine sakskostnader.

Retten har vurdert unntaksbestemmelsen i tvisteloven § 20-2 tredje ledd og kommet til at saksøker delvis bør fritas for erstatningsansvar. Retten mener det var god grunn til å få prøvd rekkevidden at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c da denne hjemmelen ikke har vært anvendt tidligere som hjemmelsgrunnlag for lisensfelling. Det vises også til Oslo tingrett kjennelse av 5. januar 2018 og Borgarting lagmannsrett kjennelse av 1. mars 2018 og uttalelser der om sakens prinsipielle karakter.

Når det gjelder de øvrige spørsmål saken har reist mener retten at det ikke på tilsvarende måte kan anses som prinsipielle da de har fått sin løsning i domstolene tidligere. Når det gjelder anførsler knyttet til brudd på Grunnloven § 112, Bernkonvensjonen artikkel 2 og 6 og bestemmelser i naturmangfoldloven §§ 1, 5, 6, 8, 9 og 10 har retten ikke vært i tvil om resultatet, og tilsier ikke at det bør gjøres unntak fra hovedregelen.

Advokat Stenwig har på vegne av staten levert inn sakskostnadsoppgave på til sammen kr. 273.800, i tillegg til eventuelle rettsgebyr og andre utgifter for staten som er utgiftsført i domstolenes regnskap. Det er ikke reist innvendinger til oppgaven og retten legger den til grunn som rimelig og nødvendig. Det er ikke utgiftsført utgifter for staten av domstolen.

Advokat Stinessen har på vegne av Utmarkkommunenes sammenslutning levert inn sakskostnadsoppgave på kr. 325.062,50 inklusive mva. Det rundes av til kr. 325.062. Advokat Fleischer har kommentert at han synes kravet er høyt. Retten mener ut i fra sakens omfang og antall dager i retten at sakskostnadsoppgaven kan legges til grunn som rimelig og nødvendig.

Advokat Hustad har på vegne av partshjelpere Norges Bondelag, NORSKOG og Norges Skogeierforbund levert inn sakskostnadsoppgave på kr. 310.000 inklusiv mva.

Basert på det som er sagt over mener retten at saksøkte og partshjelpere skal tilkjennes halvparten av sine sakskostnader.

DOMSSLUTNING

1. Staten v/ Klima- og miljødepartementet frifinnes.
2. I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 136.900 – etthundreogtrettisekstusennihundre – kroner til staten v/ Klima- og miljødepartementet innen to uker fra dommens forkynnelse.
3. I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 162.531 – etthundreogsekstiotusenfemhundreogtrettien – kroner til Utmarkkommunenes sammenslutning innen to uker fra dommens forkynnelse.
4. I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 155.000 – etthundreogfemtifemtusen - kroner til Norges bondelag, NORSKOG og Norges Skogeierforbund, innen to uker fra dommens forkynnelse.

Retten hevet

Lili Noelle Sverdrup

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist. Grunnen er flere fridager i mai og annen arbeidsbelastning.

Veiledning om anke 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 125 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 125 000 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.

Hvis de blir tatt til behandling, er det som regel hvis spørsmålet har betydning utover den aktuelle saken, hvis andre hensyn taler for at anken bør prøves, eller hvis saken 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.