



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 26. mars 2021 av Høyesterett i avdeling med

justitiarius Toril Marie Øie
dommer Jens Edvin A. Skoghøy
dommer Kristin Normann
dommer Ingvald Falch
dommer Espen Bergh

HR-2021-662-A, (sak nr. 20-055609SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 29. januar 2020

I.

Staten v/Klima- og miljødepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Asgeir Nygård – til prøve)
(rettslig medhjelper:
advokat Elisabeth Stenwig)

Norges Bondelag (partshjelper)

Norskog (partshjelper)

Norges Skogeierforbund (partshjelper)

(advokat Bjørn Terje Smistad)

Utmarkskommunenes Sammenslutning
(partshjelper)

(advokat Stein Erik Stinessen)

mot

Stiftelsen WWF Verdens Naturfond

(advokat Carl Philip Funder Fleischer
– til prøve)
(rettslig medhjelper:
advokat Erlend Haaskjold)

II.

Stiftelsen WWF Verdens Naturfond

(advokat Carl Philip Funder Fleischer
– til prøve)

(rettslig medhjelper:

advokat Erlend Haaskjold)

mot

Staten v/Klima- og miljødepartementet

(Regjeringsadvokaten

v/advokat Asgeir Nygård – til prøve)

(rettslig medhjelper:

advokat Elisabeth Stenwig)

Norges Bondelag (partshjelper)

Norskog (partshjelper)

Norges Skogeierforbund (partshjelper)

(advokat Bjørn Terje Smistad)

Utmarkskommunenes Sammenslutning
(partshjelper)

(advokat Stein Erik Stinessen)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Falch:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder gyldigheten av tre vedtak om lisensfelling av ulv. Det er blant annet spørsmål om fellingen kunne besluttes for å «avverge skade på ... husdyr» og for å ivareta «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», og om fellingen «truer bestandens overlevelse», jf. naturmangfoldloven § 18.
- (3) To av vedtakene er truffet av Klima- og miljødepartementet 1. desember 2017, etter klage over vedtak truffet av rovviltnemndene i forvaltningsregionene 4 og 5. Fellingsperioden ble satt til bestemte tidsrom vinteren 2017–2018.
- (4) I det *ene* vedtaket – heretter omtalt som *streifvedtaket* – besluttet departementet å felle inntil 12 ulver som i det vesentlige hadde tilhold utenfor ulvesonen, og også utenfor etablert revir. Formålet var å avverge skade på husdyr, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Departementet stadfestet her i all hovedsak rovdriftsnemndenes vedtak. Åtte av ulvene ble felt.
- (5) I det *andre* vedtaket besluttet departementet å felle inntil 16 ulver som også i det vesentlige hadde tilhold utenfor ulvesonen, men innenfor de helnorske ulverevirene Julussa og Osdalen. Formålet var å ivareta «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Departementet begrenset her rovviltnemndenes vedtak, hvor det var besluttet å felle inntil 24 ulver. Nemndenes vedtak omfattet også Slettås revir, som lå innenfor ulvesonen.
- (6) Det *tredje* vedtaket traff Klima- og miljødepartementet 7. februar 2018. Her ble det besluttet å gjøre et «ekstraordinært uttak» av tre årssvalper i Julussa- og Osdalsrevirene. Også denne gangen var formålet som angitt i § 18 første ledd bokstav c. Det er ikke fremsatt selvstendige anførsler til dette vedtaket, og jeg omtaler derfor det andre og tredje vedtaket – som til sammen omfatter 19 ulver – i fellesskap som *revirvedtakene*. Alle ulvene ble felt.
- (7) Ulven var praktisk talt utryddet på den skandinaviske halvøya på 1960-tallet. Den bestanden som nå befinner seg i Norge og Sverige, er av finsk-russisk opprinnelse og etablerte seg i Sør-Skandinavia fra 1970-tallet. Fra 1990-tallet, og særlig etter år 2000, økte denne bestanden betydelig. Den sør-skandinaviske bestanden var vinteren 2016–2017 beregnet til 430 ulver. Av disse var 54–56 i helnorske revir og omtrent like mange i grenserevir. Det er ingen genetisk forskjell mellom de ulvene som oppholder seg i Norge og Sverige. De beveger seg fritt over riksgrensen.
- (8) Ulven ble fredet i Norge i 1971 og har vært det siden. Den er også oppført som «kritisk truet» på Artsdatabankens siste utgave av Norsk rødliste for truede arter. Dette er den mest kritiske kategorien før arten anses regionalt utdødd.
- (9) Ulven er også oppført i vedlegg II til Bernkonvensjonen, Europarådets konvensjon 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige

leveområder. Oppføringen stiller særlige krav til beskyttelse av ulven. Norge ratifiserte konvensjonen i 1986.

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

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

- (11) Det er med andre ord en målsetting å ha en ulvebestand i Norge. Men bestanden skal bare få etablere seg i visse avgrensede områder. Forvaltningen skal slik sett være geografisk differensiert. Konsekvensen er at terskelen for felling av ulv vil bli lavere utenfor disse områdene enn innenfor.
- (12) Det *nasjonale bestandsmålet* for ulv og den såkalte *ulvesonen* fremgår av rovviltforskriften, som er vedtatt ved kongelig resolusjon 18. mars 2005 nr. 242. Den hadde opprinnelig hjemmel i jaktloven, og har nå også hjemmel i naturmangfoldloven. Både bestandsmålet og ulvesonen er fastsatt i samsvar med vedtak fattet av Stortinget, se Innst. 330 S (2015–2016).
- (13) Det nasjonale bestandsmålet er «4–6 årlige ynglinger» – valpekull – hvorav tre skal ha skjedd «i revir som i sin helhet ligger i Norge», jf. rovviltforskriften § 3. Der en del av reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Frem til 2016 var bestandsmålet lavere, tre ynglinger.
- (14) Ulvesonen er definert i § 2 bokstav d. I korthet omfatter den Oslo og de sørøstlige delene av Viken og Innlandet fylker. Samlet utgjør ulvesonen omkring fem prosent av Norges landareal. Sonen ligger i forvaltningsregionene 4 og 5, jf. § 4. Bestandsmålet er i begge regionene det samme som det nevnte nasjonale målet. Utenfor ulvesonen er det ikke satt noe bestandsmål.
- (15) I hver forvaltningsregion skal det være ei rovviltnemnd som har hovedansvaret for forvaltningen av blant annet ulv i sin region, jf. § 5. I tilfelle bestanden i regionen er over det nasjonale bestandsmålet, gir § 7 rovviltnemndene hjemmel til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling etter § 8 og om kvote for lisensfelling etter § 10. Det følger av

§ 10 første ledd at vedtak om lisensfelling kan treffes «for å begrense veksten og/eller utbredelsen» av ulv. Av § 10 andre ledd fremgår at det ved vurdering av felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c «skal ... legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Gjelder vedtaket ulv i forvaltningsregionene 4 og 5, treffer nemndene i disse regionene vedtak i fellesskap, jf. § 10 tredje ledd, slik de her gjorde. Klager avgjøres av Klima- og miljødepartementet, jf. § 18.

Saksgangen for domstolene

- (16) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond saksøkte staten 13. desember 2017, med påstand om at vedtakene 1. desember 2017 var ugyldige. Det ble samtidig begjært midlertidig forføyning med påstand om at lisensfelling ble stanset til det forelå rettskraftig dom. Påstanden ble senere utvidet til også å omfatte vedtaket 7. februar 2018.
- (17) Oslo tingrett tok ved kjennelse 5. januar 2018 ikke begjæringen om midlertidig forføyning til følge. Stiftelsen WWF Verdens Naturfond anket. Borgarting lagmannsrett dels hevet og dels avviste forføyningssaken i kjennelse 1. mars 2018 for så vidt gjaldt revirvedtakene. De ulvene var da felt. Anken ble forkastet for så vidt gjaldt streifvedtaket.
- (18) I hovedsaken avsa Oslo tingrett dom 18. mai 2018 med denne domsslutningen:
- «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 – etthundreogsekstifemhundreogtrettien – kroner til Utmarkskommunenes 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.»
- (19) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond anket dommen, og Borgarting lagmannsrett avsa dom 29. januar 2020 med denne domsslutningen:
- «1. Klima- og miljøverndepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv i revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
 2. Klima- og miljøverndepartementets beslutning 7. februar 2018 om lisensfelling av ulv i revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
 3. For øvrig forkastes anken over tingrettens dom, slutningen punkt 1.
 4. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten ved Klima- og miljøverndepartementet, Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag – én for alle og

alle for én – 430 000 – firehundreogtrettitusen – kroner til stiftelsen WWF Verdens Naturfond innen to uker etter forkynnelsen av denne dommen.

5. I sakskostnader for tingretten betaler staten ved Klima- og miljøverndepartementet, Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag – én for alle og alle for én – 240 000 – tohundreogførtitusen – kroner til stiftelsen WWF Verdens Naturfond innen to uker etter forkynnelsen av denne dommen.»

- (20) Lagmannsretten kom – under dissens, og under en viss tvil – til at *revirvedtakene* er ugyldige fordi vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c ikke var oppfylt. Departementet hadde, ifølge flertallet, ikke tilstrekkelig konkret påvist at uttaket av disse ulvene var gjort for å ivareta andre offentlige interesser av vesentlig betydning.
- (21) Én dommer dissenterte. Hun mente at også dette vilkåret var oppfylt. En annen dommer, som i resultatet tilhørte flertallet, mente at *revirvedtakene* i tillegg var delvis ugyldige fordi det var mangler ved departementets begrunnelse etter § 18 andre ledd for så vidt gjelder Osdalsreviret. Bestemmelsen stiller som vilkår for felling at bestandens overlevelse ikke trues.
- (22) Hva gjaldt *streifvedtaket* kom lagmannsretten enstemmig – men også her under en viss tvil – til at dette er gyldig. Fellingen kunne besluttes for å avverge skade på husdyr og tamrein, og formålet kunne ikke nås på annen måte.
- (23) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har anket lagmannsrettens domsslutning punkt 3, som gjelder *streifvedtaket*, til Høyesterett. Anken omfatter både rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.
- (24) Staten har anket lagmannsrettens domsslutning punkt 1 og 2, som gjelder *revirvedtakene*, og sakskostnadsavgjørelsen til Høyesterett. Også den anken omfatter både rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.
- (25) Som for de tidligere instansene har Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Norskog erklært partshjelp til støtte for staten. Ingen av partene har bestridt partshjelpen.
- (26) Høyesteretts ankeutvalg fremmet 18. mai 2020 begge ankene til behandling i Høyesterett. Saken står i det vesentlige i samme stilling som den gjorde for lagmannsretten.
- (27) I Høyesterett er saken behandlet i fjernmøte, jf. midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. § 3.

Partenes syn på saken

- (28) *Stiftelsen WWF Verdens Naturfond* har i hovedsak gjort gjeldende:
- (29) *Alle vedtakene* er ugyldige fordi de «truer bestandens overlevelse», jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Vilkåret må tolkes i samsvar med forpliktelsene i Bernkonvensjonen, som krever at Norge har en viss minstebestand. Dette innebærer at bestanden må ha en god bevaringstilstand i Norge, hvilket er vesentlig bedre enn «kritisk

truet», som ulven er klassifisert som i den norske rødlisten. Det må her også legges inn en sikkerhetsmargin, jf. naturmangfoldloven §§ 6 og 9. En henvisning til det nasjonale bestandsmålet er da utilstrekkelig. Dette målet bygger ikke på noen faglig vurdering.

- (30) Det er også svikt i vedtakenes vurdering av den samlede norsk-svenske bestanden. Særlig immigrantforutsetningen svikter, slik lagmannsrettens mindretall la til grunn. Flere genetisk viktige ulver ble skutt.
- (31) *Streifvedtaket* er dessuten ugyldig fordi skadeavvergingsvilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b ikke er oppfylt. Det er ikke påvist noen konkret fare knyttet til de enkelte ulvene, og det har etter loven og Bernkonvensjonen ikke betydning at de befant seg utenfor ulvesonen. Dessuten må det gjøres en vurdering av om fellingskvoten er forholdsmessig med skadepotensial og bestandsstatus. Dette er ikke gjort, og noen slik forholdsmessighet foreligger ikke, i alle fall ikke for alle ulvene.
- (32) *Revirvedtakene* er – som lagmannsretten korrekt kom til – dessuten ugyldige fordi det ikke foreligger «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. § 18 første ledd bokstav c. Vilkåret må tolkes slik at de hensyn departementet la vekt på – hensynet til differensiert forvaltning, konfliktdemping, jakt og lignende – langt på vei ikke er relevante, og i alle fall ikke tilstrekkelige. I vedtakene gjøres ingen vurdering av hvordan disse hensynene konkret slår til for disse ulvene. Dette er dessuten en snever unntaksregel, og bestemmelsen åpner ikke for at ulike interesser som tilsier felling, kan kumuleres.
- (33) Alle vedtakene er under enhver omstendighet ugyldige fordi vilkåret i § 18 andre ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt. Blant annet skulle departementet ha vurdert om det var tilstrekkelig å felle bare noen av ulvene.
- (34) Endelig er alle vedtakene ugyldige fordi det er gjort *saksbehandlingsfeil*. Det er gitt ufullstendige og uklare begrunnelser, og beslutningsgrunnlagene var mangelfulle. Det finnes ingen konsekvensutredning, og fokuset på bestandsmål og soneforvaltning er for snevert. Grunnloven § 112 har særlig betydning for kravene til saksbehandlingen.
- (35) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har fremsatt denne påstanden:

«I sak I. Staten v/Klima- og miljødepartementet med partshjelpere mot Stiftelsen WWF Verdens Naturfond:

1. Anken forkastes.
2. Stiftelsen WWF Verdens Naturfond tilkjennes sakens omkostninger for Høyesterett.

I sak II. Stiftelsen WWF Verdens Naturfond mot Staten v/Klima- og miljødepartementet med partshjelpere:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Stiftelsen WWF Verdens Naturfond tilkjennes sakens omkostninger.»

- (36) *Staten ved Klima- og miljødepartementet* har i hovedsak gjort gjeldende:
- (37) Det norske bestandsmålet og soneforvaltningen balanserer de hensyn naturmangfoldloven § 18 bygger på, nemlig målsettingen om å ta vare på ulven i norsk natur på den ene siden og andre viktige samfunnshensyn på den andre.
- (38) Lagmannsretten kom korrekt til at vedtakene ikke truer bestandens overlevelse, jf. § 18 andre ledd. Vilkåret stiller krav til den sør-skandinaviske bestanden, som ikke er truet. Men vedtakene truer under enhver omstendighet heller ikke en norsk delbestand. De bygger på omfattende faglig kunnskap om ulven, både på norsk og svensk side.
- (39) Staten slutter seg til lagmannsrettens vurdering av *streifvedtaket*. Det er i vedtaket gjort en tilstrekkelig konkret vurdering av skadeavvergingsvilkåret, og § 18 første ledd bokstav b krever ikke at det gjøres en slik forholdsmessighetsvurdering som Stiftelsen WWF Verdens Naturfond argumenterer for.
- (40) Ordlyden i § 18 første ledd bokstav c er vid og gir hjemmel for *revirvedtakene*. Bestemmelsen åpner for en bred interesseavveining, som departementet har gjort. Vedtakene er forankret i Stortingets overordnede føringer, som tilsier at terskelen er oppfylt.
- (41) Blant annet sett i lys av Stortingets føringer kan formålet med de respektive vedtakene ikke nås på annen tilfredsstillende måte.
- (42) Det foreligger ingen saksbehandlingsfeil. Beslutningsgrunnlagene og begrunnelsene var omfattende.
- (43) Staten ved Klima- og miljødepartementet har fremsatt denne påstanden:
- «1. Tingrettens dom stadfestes.
 2. Staten v/Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett.»
- (44) Partshjelperen *Utmarkskommunenes Sammenslutning* har sluttet seg til statens anførsler. Sammenslutningen har blant annet fremhevet at konfliktnivået i rovdyrforvaltningen dempes når departementet følger brede folkevalgte forlik om bestandsmål, soneforvaltning og desentralisert forvaltning. Denne forvaltningen har rettsgrunnlag i naturmangfoldloven § 18.
- (45) *Utmarkskommunenes Sammenslutning* har fremsatt denne påstanden:
- «1. Tingrettens dom stadfestes.
 2. *Utmarkskommunenes Sammenslutning* tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett.»
- (46) Partshjelperne *Norges Bondelag, Norskog og Norges Skogeierforbund* har også sluttet seg til statens anførsler. Organisasjonene har blant annet fremhevet at ulveforvaltningen påvirker næringsinteresser og livsforutsetninger i områder med ulv. Forvaltning i samsvar

med den demokratisk vedtatte forvaltningsordningen sikrer forutsigbarhet, legitimitet og etterlevelse.

(47) Disse organisasjonene har fremsatt denne påstanden:

- «1. Tingrettens dom stadfestes.
- 2. Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og NORSKOG tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett.»

Mitt syn på saken

(48) *Jeg er kommet til at alle de tre vedtakene som er til prøving, er gyldige. Staten må derfor frifinnes.*

(49) Innledningsvis nevner jeg at søksmålsvilkårene i tvisteloven § 1-3 er oppfylt, selv om vedtakenes fellingsperioder for lengst er utløpt og de fleste ulvene også er felt. Søksmålet har likevel tilstrekkelig aktualitet fordi det må anses nærliggende at fellingskompetansen vil bli benyttet på nytt, jf. Rt-2001-1413 på side 1424 og Rt-2008-873 avsnitt 29. Dette er heller ikke bestridt av staten.

Rettslig regulering

(50) De aktuelle vedtakene bygger på naturmangfoldloven § 18. Første og andre ledd lød slik på vedtakstidspunktene:

«§ 18 (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

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

- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

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.»

(51) Bestemmelsen er bygget opp slik at minst ett av de alternative vilkårene i første ledd bokstavene a til f må være oppfylt. I tillegg må de to vilkårene i andre ledd være oppfylt. I så fall «kan» felling – uttak – av ulv tillates. Det er i saken ikke anført mangler ved departementets utøvelse av kan-skjønnet.

- (52) Naturmangfoldlovens formål er at naturens «mangfold» – blant annet dens biologiske mangfold – «tas vare på ved bærekraftig bruk og vern», jf. § 1. Forvaltningsmålet er, ifølge § 5, at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder». Men samtidig fremgår det av § 14 at tiltak etter loven «skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser».
- (53) Uttaksbestemmelsen i § 18 må derfor forstås slik at den, gjennom de til dels skjønnsmessige vilkårene som der er satt, avveier hensynet til vern av artene mot andre viktige samfunnshensyn. Etter min mening har dette avveiende formålet betydning ved den nærmere tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen, noe jeg kommer tilbake til.
- (54) Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Jeg kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 er i strid med Grunnloven § 112, noe partene heller ikke har anført. Slik naturmangfoldloven og rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.
- (55) Naturmangfoldloven tar sikte på å gjennomføre *Bernkonvensjonen*, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 20 og 21. Konvensjonens målsetting er etter artikkel 1 å verne vill flora og fauna og deres leveområder, særlig de arter og leveområder som krever samarbeid mellom flere stater. Det skal legges særlig vekt på vern av truede arter. Hva gjelder arter som er oppført i konvensjonens vedlegg II, noe ulven er, fastsetter artikkel 6 et forbud mot «all forms of deliberate capture and keeping and deliberate killing».
- (56) Men fra dette forbudet kan det gjøres unntak etter artikkel 9 nr. 1, som har denne ordlyden:
- «Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the 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:
- for the protection of flora and fauna;
 - to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property;
 - in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;
 - for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;
 - to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.»
- (57) Naturmangfoldloven § 18 første og andre ledd er langt på vei formet etter mønster av *Bernkonvensjonen* artikkel 9 nr. 1 og må tolkes i samsvar med forpliktelsene i konvensjonen. Tolkningen av konvensjonen må følge prinsippene i *Wienkonvensjonen* om traktatretten, som innebærer at ordlyden har stor vekt. Jeg nøyer meg her med å vise til HR-2019-282-S avsnitt 48 (snøkrabbesaken) med videre henvisninger. Jeg kommer tilbake til *Bernkonvensjonen* ved den nærmere tolkningen og anvendelsen av de enkelte vilkårene i naturmangfoldloven § 18.

- (58) Partene har i noen utstrekning også kommet inn på EUs habitatsdirektiv, rådsdirektiv 92/43/EØF om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen og har en noe annen ordlyd enn Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Direktivet kan derfor ikke få nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.

True bestandens overlevelse – alle vedtakene

Vilkårets nærmere innhold

- (59) Etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd kan felling av ulv bare vedtas hvis «uttaket ikke truer bestandens overlevelse». Den tilsvarende formuleringen i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 er at uttaket «will not be detrimental to the survival of the population concerned».
- (60) Begrepet «bestand» er definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav b som «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid». Begrepet «art» er i bokstav a definert som «etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer». Samlet peker dette mot et biologisk bestandsbegrep, som her innebærer at den norsk-svenske ulvebestanden må anses som én bestand. Tolkningen har støtte i lovforarbeidene, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 130. I spesialmerknadene til § 18 heter det på side 388:
- «I de tilfeller bestanden har en utbredelse ut over landets grenser skal vurderingen av bestandens overlevelse ikke ses isolert, men vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse.»
- (61) Det stilles med andre ord krav om at det enkelte vedtak om felling ikke truer overlevelsen til *den sør-skandinaviske ulvebestanden*. Så langt er partene enige.
- (62) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond gjør gjeldende at terskelen må fastlegges i lys av naturmangfoldloven § 5, hvor det fremgår at forvaltningsmålet er at «artene forekommer i levedyktige bestander». Ifølge lovforarbeidene betyr dette at «man søker å beholde eller oppnå en god tilstand», se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 376. Men § 5 «inneholder [ikke] direkte plikter», se proposisjonen side 81 og 375. Den er en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen, som må avveies mot andre viktige samfunnshensyn, jf. § 14. Dette innebærer at det er mulig å gjøre uttak etter § 18 selv om forvaltningsmålet i § 5 ikke er nådd, se proposisjonen side 376. Jeg kan ikke se at denne tolkningen er uforenelig med Bernkonvensjonen.
- (63) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond gjør videre gjeldende at det ved fastsettingen av terskelen i § 18 andre ledd må legges inn en sikkerhetsmargin, hvor det tas høyde for usikkerhet blant annet om bestandens fremtidige utvikling. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 stiller krav om at vedtak treffes på grunnlag av «tilstrekkelig kunnskap». Som jeg kommer tilbake til, var kunnskapsgrunnlaget i dette tilfellet solid, hvilket tilsier at det ikke var nødvendig å bygge inn særskilte sikkerhetsmarginer av den grunn. Men jeg er enig med stiftelsen i at usikkerhet om den fremtidige utviklingen vil ha

betydning og tilsier at det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse. Aktsomhetsplikten i § 6 trekker i samme retning.

- (64) Ulven er som nevnt innledningsvis oppført som «kritisk truet» på Artdatabankens rødliste. Rødlista er utarbeidet av fageksperter i tråd med Den internasjonale naturvernunionens retningslinjer. Men klassifiseringen bygger på antall reproduserende individer med tilhold i Norge. Dette innebærer at den norske rødlista ikke er avgjørende ved avgjørelsen av om den samlede sør-skandinaviske bestanden er truet.
- (65) Det lar seg ikke gjøre å beskrive generelt hvilken risiko for bestandens overlevelse som stenger for felling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Heller ikke begrepet «not be detrimental» – ikke være skadelig – for overlevelsen i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 gir særlig veiledning i så måte. Det vil måtte gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak, og det er etter min mening ikke nødvendig her å angi mer presist hvor grensen for akseptabel risiko går. Den kan også tenkes å variere noe, avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget.
- (66) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har anført at § 18 andre ledd ikke bare krever at den sør-skandinaviske bestanden ikke trues, men også at *den norske delbestanden* ikke gjør det. Rettsgrunnlaget er Bernkonvensjonen artikkel 2, som har denne ordlyden:
- «The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, variants or forms at risk locally.»
- (67) Det følger her at Norge har visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde – «maintain» – bestandene av vill flora og fauna, ulven inkludert. Denne forpliktelsen – så langt den rekker – kan det ikke gjøres unntak fra etter konvensjonens artikkel 9. Bernkonvensjonens sekretariat uttrykte seg slik i brev til Direktoratet for naturforvaltning 17. juni 1996, referert i Innst. S. nr. 301 (1996–1997) side 6:
- «Alle nordiske land har forpliktelser til å bevare bestander av alle arter som har tilhold i deres territorium, uten hensyntagen til de positive bevaringstiltak som blir gjennomført av naboland.»
- (68) Dette la Stortinget til grunn i den nevnte innstillingen. Og i rovviltforliket fra 2011, som alle partiene på Stortinget sluttet seg til, heter det at «Norge har etter Bern-konvensjonen en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur», se Representantforslag 163 S (2010–2011) side 1. Omtrent det samme fremgår av Innst. 330 S (2015–2016) side 8. Jeg er enig i at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur. Norge kan ikke overlate til Sverige alene å sikre den sør-skandinaviske bestandens overlevelse.
- (69) Hvor langt denne forpliktelsen rekker, er imidlertid usikkert. Ordlyden i konvensjonen artikkel 2 er ikke spesifikk, idet nivået blant annet skal svare til økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Men det må være klart at det her ikke kreves at den norske delbestanden er så stor at den isolert sett er levedyktig. Jeg kan heller ikke se at artikkel 2 pålegger den enkelte stat å ta ansvar for en bestemt andel av en samlet bestand, gitt at den samlede bestandens overlevelse ikke er truet.

- (70) Denne folkerettslige forpliktelsen er ikke uttrykkelig gjennomført i naturmangfoldloven § 18. Betydningen av dette går jeg ikke nærmere inn på fordi jeg mener at forpliktelsen er gjennomført i rovviltforskriften § 7. Den bestemmelsen begrenser rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling til de tilfellene «bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen». Det nasjonale bestandsmålet er i § 3 fastsatt til fire til seks årlige ynglinger, hvorav tre er helnorske. Det samme bestandsmålet er satt i de aktuelle regionene 4 og 5, jf. § 4 bokstav d og e.
- (71) Jeg finner det klart at Norge ikke bryter Bernkonvensjonen artikkel 2 så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås. Som jeg kommer tilbake til, var kunnskapsgrunnlaget som det norske bestandsmålet bygger på, etter min mening tilstrekkelig godt.

Konkret vurdering

- (72) Jeg ser først på om de vedtatte uttakene truet den *sør-skandinaviske* ulvebestandens overlevelse.
- (73) Vedtakene bygger blant annet på en oppdatert rapport om bestandsstatusen for ulv i Skandinavia vinteren 2016–2017. Den viste at bestanden var økende og beregnet til 430 individer. Det var i 2016 dokumentert yngling i 43 av 46 familiegrupper. Tallene fremkommer etter meget grundige løpende kartlegginger, både på norsk og svensk side. Fra et totalt nivå på 430 ulver vinteren 2016–2017 ville det på vedtakstidspunktene ha skjedd lovlig og ulovlig avgang samt tilvekst i form av valpekull våren 2017.
- (74) Det svenske Naturvårdsverket la i en utredning fra 2015 til grunn at det trengs minst 300 ulver i Sverige for at ulven skal ha en «gunstig bevaringsstatus» der. Forutsetningen var at det i Norge er minst 40 ulver. Utredningen bygget på en faglig uttalelse fra en ekspertgruppe, hvor det heter at disse tallene «are well above a 'MVP'», det vil si godt over minste livskraftige populasjon. Nivået på til sammen 340 ulver forutsetter at bestanden hver fem-årsperiode får minst én ny immigrant fra Finland eller Russland som reproduserer.
- (75) Departementet bygger i vedtakene på Miljødirektoratets konklusjon i sin faglige tilråding 30. november 2017, hvor det heter:

«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 truer den sør-skandinaviske 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 de planlagte 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 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.»

- (76) Det er i saken ikke fremlagt materiale som gir grunnlag for å tilsidesette denne faglige vurderingen.
- (77) Jeg finner det for min del ikke avgjørende at det var usikkert om immigrantforutsetningen var oppfylt på vedtakstidspunktene. For det første lå det nevnte svenske bestandsmålet høyere enn nødvendig for å hindre at bestandens overlevelse trues. For det andre er det i vedtakene redegjort for at de ulvene som ble besluttet felt, ikke ble ansett for å ha høy genetisk verdi. Det gjaldt særlig ulvene i revirvedtaket, hvor det forelå genetisk informasjon. Heller ikke denne vurderingen har jeg grunnlag for å sette til side. For det tredje baserte Miljødirektoratet sin tilrådning på at ulvebestanden forvaltes «i øvre del av intervallet» i det norske bestandsmålet, for å demme opp for faren for innavl. Og endelig, for det fjerde, skulle immigrantforutsetningen vise seg å svikte i årene som fulgte, måtte det kunne legges til grunn at bestandens overlevelse likevel kunne sikres gjennom å begrense – og om nødvendig unnlate – felling i senere år.
- (78) Jeg er på denne bakgrunn kommet til at vedtakene om lisensfelling ikke truet den *sør-skandinaviske* bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd.
- (79) Hva gjelder spørsmålet om vedtakene truet et minstemål av den *norske delbestanden*, viser jeg til at det nasjonale bestandsmålet var oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7. Målet var nådd i syv av de siste åtte årene. Våren 2016 var det dokumentert yngling i 7,5 familiegrupper, og våren 2017 dokumentert minst ni ynglinger som berører Norge. I sin tilrådning 28. november 2017 baserte Miljødirektoratet som nevnt sin anbefaling på at ulvebestanden forvaltes i øvre del av bestandsintervallet og vurderte det slik at den kvoten for lisensfelling som departementet vedtok, «ikke vil være til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling».
- (80) Dette innebærer at vedtakene heller ikke brøt minstekravet til norsk delbestand som følger av rovviltforskriften § 7, jf. Bernkonvensjonen artikkel 2.

Streifvedtaket

Skadeavvergingsvilkåret

- (81) Streifvedtaket er truffet med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, «for å avverge skade på ... husdyr».
- (82) I begrepet «avverge» ligger at fellingen kan skje som et forebyggende tiltak, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 389. I lys av formuleringen i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt – «prevent serious damage» – må det stilles visse minstekrav til skadens alvorlighet og omfang.
- (83) I vedtaket skriver departementet:

«Departementet viser til sekretariatets redegjørelse der det fremgår at det årlig er registrert skader forårsaket av ulv. Departementet viser til dette og legger til grunn at det er tap av beitedyr til ulv av et visst omfang og at lovens vilkår er oppfylt på dette punktet. Det er også tatt hensyn til at dette gjelder lisensfelling utenfor sonen der terskelen for felling skal være lavere.»

- (84) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond gjør gjeldende at dette er for lite konkret, at det ikke kan legges vekt på at fellingen skjer utenfor ulvesonen, og at det skulle vært gjort en forholdsmessighetsvurdering.
- (85) Jeg kan ikke se at begrunnelsen er for lite konkret. Vedtaket er basert på mange års historisk erfaring, hvilket har vist at det er en reell mulighet for at streifdyr som det her er tale om, vil gjøre skade på husdyr som befinner seg i området.
- (86) Slik § 18 første ledd bokstav b er utformet, er terskelen for felling i prinsippet den samme utenfor og innenfor ulvesonen. Men i *realiteten* vil det likevel være en betydelig forskjell: Innenfor ulvesonen er det gjort ulike forebyggende tiltak for å hindre husdyrskader, blant annet ved å redusere og isolere beitedyr.
- (87) Bestemmelsen viderefører den tidligere viltloven § 12. Dens forarbeider har fremdeles vekt, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 388. I Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) side 14 heter det:
- «Bernkonvensjonen artikkel 9 sier videre at skaden som skal avverges må være *alvorlig*. Med den kjerneområdeinndelingen/soneringen som vil gjelde for rovviltforvaltningen i Norge, skal det langt mindre til for å betrakte rovviltskade på bufe og tamrein som alvorlig utenfor kjerneområder/forvaltningssoner enn innenfor. I disse særskilt utpekte områdene skal det langt mer til før skaden anses som *alvorlig*, hensett til målet om ivaretagelse av bestandens overlevelse. Formålet med kjerneområder eller forvaltningssoner er nettopp å foreta en interesseavveining i forkant, som så utgjør rammen for den enkelte fellingstillatelse. Bernkonvensjonens krav om *alvorlig skade* er dermed integrert i prinsippet om differensiert forvaltning og utvelgelseskriteriene for de forskjellige områdene.»
- (88) Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b bygger derfor på at etableringen av ulvesonen *i seg selv* utgjør en interesseavveining før vedtak treffes. En konsekvens av å følge en differensiert forvaltningsstrategi vil være at skadene i hovedsak vil oppstå utenfor sonen. Derved vil terskelen for skadefelling i realiteten bli lavere utenfor sonen enn innenfor, se også sistnevnte proposisjon side 49.
- (89) Jeg legger til at en soneforvaltning etter disse linjer ikke vil stride mot Bernkonvensjonen. Riktignok krever artikkel 4 at statene gjør tiltak for å sikre leveområdene – «habitats» – til artene. Men disse leveområdene kan innskrenkes etter artikkel 9 nr. 1.
- (90) Jeg kan heller ikke se at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b krever at det i hvert enkelt vedtak må gjøres en vurdering av om fellingskvoten er forholdsmessig med skadepotensialet og bestandsstatusen. Verken ordlyden i den bestemmelsen eller i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt krever at dette må gjøres. Jeg legger her til at det følger av det jeg allerede har sagt, at lovgiver må anses å ha gjort en slik

forholdsmessighetsvurdering gjennom å tilrettelegge for en differensiert forvaltning av en overlevende bestand.

- (91) Dette innebærer at skadeavvergingsvilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b var oppfylt.

Alternative tiltak

- (92) Naturmangfoldloven § 18 andre ledd krever i tillegg at «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte». Vilåret korresponderer med vilåret «there is no other satisfactory solution» i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1. Av ordlydene følger at det vil bero på et skjønn om en annen løsning anses som «tilfredsstillende».
- (93) Departementet har også ved vurderingen av dette vilåret bygget på at ulveforvaltningen er differensiert. Ressursene som kreves for å iverksette avbøtende tiltak, settes i hovedsak inn innenfor ulvesonen, ikke utenfor. Tankegangen er at en slik konsentrasjon av de forebyggende tiltakene til ulvens sentrale leveområder kan gi større samlet effekt for bestandens overlevelse i Norge enn en spredning av tiltakene vil gi, se Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) side 14.
- (94) Jeg kan for min del ikke se at § 18 andre ledd krever at det også utenfor ulvesonen må gjøres tiltak i form av for eksempel inngjerding av beitedyr, begrensninger i antallet beitedyr eller annet for å hindre skader på dem. Da er det ikke noe avgjørende å utsette på departementets vurdering.
- (95) Også dette vilåret i naturmangfoldloven § 18 andre ledd var derfor oppfylt.

Revirvedtakene

Innholdet i «andre offentlige interesser av vesentlig betydning»

- (96) Revirvedtakene er truffet med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Vilåret har sitt forbilde i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, «in the interest of public health and safety, air safety or other overriding public interests».
- (97) Begrepet «andre offentlige interesser» er vidt, og inneholder i seg selv få begrensninger. Ordlyden gir imidlertid ikke et endelig svar på om disse interessene for eksempel må være av samme art som de helse- og sikkerhetshensyn som uttrykkelig er nevnt. Heller ikke de opprinnelige lovforarbeidene avklarer innholdet nærmere. De er knappe og gir i hovedsak bare noen eksempler som ikke klargjør avgrensningen, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 389.
- (98) Heller ikke kilder knyttet til Bernkonvensjonen artikkel 9 gir her veiledning av betydning. Konvensjonens permanente komité – Standing Committee – uttaler i vedlegg 2 til Revised Resolution No. 2 (1993):

- «13. The purpose of the exception indicated in the third indent of paragraph 1 of Article 9 raises a very difficult problem, namely the interpretation of the expression ‘other overriding public interests’.
14. With regard to the definition of the scope of similar concepts, e.g. ‘public order’, experience with other international Conventions (including the European Convention on Human Rights) has in fact shown that it is extremely difficult, if not impossible, to find a general, prior interpretation of such concepts.»

- (99) Her fremhever komiteen vanskelighetene med å avgrense innholdet i konvensjonens begrep «other overriding public interests». I forlengelsen av det siterte uttrykker komiteen at innholdet i begrepet må vurderes fra sak til sak.
- (100) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har gjort gjeldende at § 18 første ledd bokstav c må ses som en sikkerhetsventil som bare kan brukes i ekstraordinære tilfeller. Men verken lovens ordlyd eller komiteens uttalelse om forståelsen av konvensjonen trekker i den retningen.
- (101) Slik jeg ser det, ligger den sentrale begrensningen i at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». Særlig sett i lys av begrepet «overriding» i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, er det naturlig å forstå dette slik at de offentlige interessene må være så vesentlige at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Dette peker med andre ord mot en *interesseavveining*, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng – kumuleres – på hver side. Ordlyden tilsier etter min mening at det skal skje én samlet interesseavveining.
- (102) Innholdet av vilkåret ble behandlet av Stortinget våren 2017. Spørsmålet er hvilken vekt det Stortinget da uttrykte, har ved lovtolkningen.
- (103) I Prop. 63 L (2016–2017) foreslo regjeringen å tilføye et nytt andre ledd i naturmangfoldloven § 18. I forslaget var det åpnet for å tillate «i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning fangst ... av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall». Formuleringen hadde sitt forbilde i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 femte strekpunkt. Foranledningen var at Stortinget tidligere i 2017 hadde anmodet regjeringen om å fremme en sak til Stortinget om hvordan det innenfor loven kunne åpnes for lisensfelling i større utstrekning enn det departementet tidligere hadde gitt uttrykk for at kunne skje. I proposisjonen side 55–56 la regjeringen til grunn at § 18 første ledd bokstav c – og da særlig i kravet om at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning» – legger betydelige begrensninger på muligheten til å vedta lisensfelling av ulv. Blant annet kunne dette ikke vedtas «ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene». Skulle Stortingets ønske oppfylles, måtte derfor loven etter regjeringens syn endres.
- (104) Stortinget vedtok ikke forslaget, fordi flertallet mente at den eksisterende § 18 første ledd bokstav c allerede åpnet for lisensfelling i tilstrekkelig omfang, og da i større utstrekning enn hva regjeringen mente. Stortinget ba i stedet regjeringen endre rovviltforskriften. Dette fremgår av Innst. 257 L (2016–2017).
- (105) Komiteflertallet uttrykte på side 9–10 blant annet at «distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse», og videre at i disse hensynene inngår hensynet til «beitenæringen, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og

psykososiale forhold av generell karakter». Samlet sett må stortingsflertallet forstås slik at det i utgangspunktet er en presumsjon for at ulv som oppholder seg utenfor ulvesonen, kan felles etter § 18 første ledd bokstav c dersom det nasjonale bestandsmålet er oppfylt. Men flertallet understreket at vurderingene må gjøres konkret i det enkelte vedtak.

- (106) Når loven ikke ble endret, må Stortingets uttalelser i utgangspunktet anses som etterarbeider, som vanligvis bare tillegges begrenset vekt ved lovtolkningen. Men det spesielle her er at Stortingets syn fremkommer i en lovsak, og da som begrunnelse for å la være å endre loven. Når dette er situasjonen, mener jeg at uttalelsene må gis større vekt enn etterarbeider vanligvis gis. Vekten bør da mer være på linje med den som legges på lovforarbeider. Det kan i situasjoner som dette ikke kreves at Stortinget vedtar loven på nytt.
- (107) Forutsetningen må imidlertid være at de uttalelsene Stortinget gir, ligger innenfor lovens ordlyd, og at Bernkonvensjonen ikke brytes hvis uttalelsene følges. I lys av det jeg allerede har sagt, mener jeg at begge disse forutsetningene er oppfylt, den siste i alle fall dersom både tredje og femte strekpunkt i artikkel 9 nr. 1 tas i betraktning. Det er her heller ikke tale om å utvide myndighetenes adgang til å gjøre inngrep i borgernes rettigheter eller friheter.
- (108) Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.

Konkret vurdering

- (109) Det fremgår av revirvedtaket 1. desember 2017 at departementet la stor vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning av ulvebestanden, slik dette var fremhevet av Stortinget i den nevnte Innst. 257 L (2016–2017). Departementet tilføyde:
- «Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til beitedyr og bevaring av rovvilt. For ulv betyr det at innenfor ulvesonen skal ulv ha prioritet, og terskelen for felling skal være høy. Utenfor ulvesonen skal andre hensyn veie tyngre, og terskelen for felling skal være lav. Det er departementets vurdering at dette skillet kan praktiseres tydelig dersom det ikke truer bestandens overlevelse, noe som er tilfelle i foreliggende sak. I foreliggende sak mener derfor departementet at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesonen.»
- (110) Som jeg allerede har fremhevet, innebærer den differensierte rovdyrforvaltningen en form for interesseavveining i forkant. Det fremgår at hensynet til vern av ulven i norsk natur med dette gis gjennomslag, og da slik at ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt.
- (111) I vedtaket utdyper departementet de hensynene som det bygges på, slik:

- «- Ivareta hensynet til beitenæringen og redusere tapene av beitedyr i beiteprioriterte området, 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.»

- (112) Av det jeg allerede har sagt, følger at disse hensynene er relevante.
- (113) Av vedtaket fremgår imidlertid at det *første* og til dels også det *fjerde* hensynet ikke gjorde seg spesielt sterkt gjeldende. Det er opplyst at det ikke var sau på utmarksbeite i området, og at faren for skade på storfe var begrenset. Det er videre opplyst at de aktuelle ulvene bare i begrenset grad påvirket jaktmulighetene, men at det var konflikter knyttet til muligheten til å bruke løs hund på jakt. I tillegg er det uttalt at det var «vanskelig å se» at de aktuelle ulvene påvirker bosetningen i området. Men det ble lagt til grunn at lokalsamfunnene opplever vedvarende rovdyrforekomst som en belastning.
- (114) Det *andre og tredje* hensynet henger sammen og sto «sentralt» for departementet. Etter min mening kan disse tillegges adskillig vekt. I et demokratisk samfunn som vårt vil en grunnleggende folkelig tillit til myndighetens forvaltning av rovdyr – også blant dem som lever nærmest rovdirene – ha betydning for mulighetene til på lengre sikt å nå sentrale vernehensyn i rovdyrpolitikken. Det må kunne legges til grunn at forutsigbarhet i forvaltningen og andre konfliktdempende tiltak vil bidra til å styrke denne tilliten. Både for livsutfoldelse og investeringer vil det kunne ha betydning at de som bor og arbeider utenfor ulvesonen, kan regne med at ulv ikke på varig basis tar opphold der.
- (115) De interessene departementet fremhever, og som trekker i retning av at det gjøres uttak, er riktignok av nokså generell karakter. Det vil som regel ikke la seg gjøre å påvise konkret hvordan interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Men dette kan ikke være avgjørende. Interessene er legitime etter § 18 første ledd bokstav c, hvilket må få betydning for hvordan selve interesseavveiningen gjøres. Fordi de interessene som avveies har svært ulik karakter, vil det til syvende og sist bero på et skjønn hvilke av dem som anses som overveiende.
- (116) Det fremgår av det jeg har sagt, at det ved utøvelsen av dette skjønnnet må legges adskillig vekt på de føringer for lovtolkningen Stortinget ga i 2017. Da er det etter min mening ikke grunnlag for å tilsidesette som uriktig den interesseavveiningen departementet gjorde i revirvedtakene.
- (117) Dette innebærer at vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c må anses oppfylt.

Alternative tiltak

- (118) Som tidligere omtalt krever naturmangfoldloven § 18 andre ledd at «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte».

- (119) Også i revirvedtaket la departementet ved anvendelsen av vilkåret vesentlig vekt på prinsippet om differensiert forvaltning.
- (120) Etter min mening må det være klart at de offentlige interessene som begrunner at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved felling av ulvene i de to revirene. Legges det først til grunn at fellingen vil styrke tilliten til rovdyrforvaltningen og øke forutsigbarheten for folk utenfor ulvesonen, er det ikke lett å se hvordan dette kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.
- (121) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har gjort gjeldende at omfanget av fellingen i det minste skulle ha vært begrenset til bare noen av ulvene. Etter min mening vil heller ikke en slik begrensning tilfredsstillende oppfylle de offentlige interessene som begrunner fellingen.
- (122) Også dette vilkåret i naturmangfoldloven § 18 andre ledd var derfor oppfylt.

Saksbehandlingsfeil

- (123) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond gjør gjeldende at vedtakene lider av saksbehandlingsfeil i form av mangelfulle beslutningsgrunnlag og uklare og mangelfulle begrunnelser.
- (124) Det er for meg ikke nødvendig å gå nærmere inn på innholdet i de saksbehandlingsreglene som gjelder. Av det jeg allerede har sagt, følger at jeg mener at både beslutningsgrunnlagene og begrunnelsene var tilstrekkelige for å kunne ta stilling til om vilkårene i naturmangfoldloven § 18 var oppfylt.
- (125) Jeg nevner særskilt at det faktiske grunnlaget for å bedømme bestandens overlevelse var svært godt. Norske og svenske myndigheter hadde opplysninger og data om nesten hver eneste ulv, herunder opplysninger om DNA-profiler. Og opplysningene om ulvebestandens utvikling strakk seg over lang tid. Jeg kan ikke se at departementet kan pålegges å gjøre en særskilt konsekvensutredning av uttakenes innvirkning på bestanden på lang sikt. Etter min mening var det tilstrekkelig å bygge på de tidligere omtalte svenske utredningene og på Miljødirektoratets tilrådninger til departementet.
- (126) Anførselen om at det er gjort saksbehandlingsfeil kan derfor ikke føre frem.

Konklusjon og sakskostnader

- (127) Statens anke har etter dette ført frem, og Stiftelsen WWF Verdens Naturfonds anke har ikke ført frem. Tingrettens dom, domsslutningen punkt 1, må derfor stadfestes.
- (128) Staten og partshjelperne har i utgangspunktet krav på dekning av sine sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Jeg finner imidlertid grunn til å gjøre unntak etter § 20-2 tredje ledd fordi tungtveiende grunner tilsier at stiftelsen fritas for å dekke statens og partshjelpernes sakskostnader.

- (129) Jeg peker her for det første på at styrkeforholdet mellom partene tilsier det, jf. § 20-2 tredje ledd bokstav c. Stiftelsen WWF Verdens Naturfond er en ideell organisasjon som forfølger ideelle mål. Dernest peker jeg på at saken har reist flere prinsipielle rettsspørsmål som tidligere ikke har vært avklart. Denne avklaringen kommer staten og partshjelperne til gode i minst like stor utstrekning som den kommer stiftelsen til gode.
- (130) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Tingrettens dom, domsslutningen punkt 1, stadfestes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

- (131) Dommer **Skoghøy:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (132) Dommer **Normann:** Likeså.
- (133) Dommer **Bergh:** Likeså.
- (134) Justitiarius **Øie:** Likeså.
- (135) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Tingrettens dom, domsslutningen punkt 1, stadfestes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.