



BORGARTING LAGMANNSRETT

KJENNELSE

Avsagt: 11.02.2022

Saksnr.: 22-019312ASK-BORG/04

Dommere:

Lagdommer

Lagdommer

Konstituert lagdommer

Dag Arne Ruud

Henrik Westborg Smiseth

Ragnar Lindefjeld

Partshjelper (§15-7)

Utmarkskommunenes
Sammenslutning
Staten v/ Klima- og
miljødepartementet

Advokat Espen
Andreas Volden
Advokat Asgeir
Nygård

Ankemoøpart

Stiftelse Wwf Verdens
Naturfond

Advokat Andreas
Nordby
Advokatfullmektig
Bendik Misund
Nedberg

Ankemoøpart

Foreningen Våre Rovdyr

Advokat Andreas
Nordby
Advokatfullmektig
Bendik Misund
Nedberg

Ankemoøpart

Noah For Dyrs Rettigheter

Advokat Andreas
Nordby
Advokatfullmektig
Bendik Misund
Nedberg

Saken gjelder krav om midlertidig forføyning for å stanse gjennomføring vedtak om felling av til sammen 25 ulv innenfor ulvesonen.

Sakens bakgrunn er i korte trekk:

Rovviltnemndene i region 4 (Oslo og deler av Viken) og region 5 (deler av Innlandet) vedtok 8. oktober 2021 kvote for felling av til sammen 28 ulv innenfor ulvesonen for 2022. Vedtaket ble påklaget til Klima- og miljødepartementet av en rekke organisasjoner.

I forbindelse med klagesaken ga Miljødirektoratet 22. november 2021 en faglig tilrådning hvor det ble konkludert slik:

Nemndene i region 4 og 5 har vedtatt en lisenskvote for ulv gjeldende for de tre helnorske flokkene Hornmoen, Bograngen og Mangen og grenseflokk Rømskog innenfor ulvesonen. I antall er kvoten satt til 28 individ innenfor ulvesonen, men Statsforvalteren er gitt myndighet til å endre kvoten i tråd med oppdatert kunnskap om faktisk antall dyr i de fire flokkene. Om nemndenes vedtak blir stående vil alle de helnorske familiegruppene og ett revirmarkerende par som ble registrert vinteren 2020/2021 være tatt ut etter endt lisensfelling 2022. Samlet lisensfellingskvote for ulv i Norge er satt til 54 ulv.

Miljødirektoratet legger til grunn at Norges del av den skandinaviske ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av det nasjonale bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal felling. Vi støtter sekretariatet til rovviltnemndene i region 4 og 5 sin vurdering om at et uttak av 2 helnorske revir mest sannsynlig vil gi en bestandsreduksjon ned mot delmålet om 3 helnorske ynglinger i 2022.

Miljødirektoratet vurderer at den totale lisensfellingskvoten i Norge, utenfor (26) og innenfor (28) ulvesonen, på i alt 54 dyr (hvorav 3 helnorske og 1 grense flokk) er satt høyt. Det må forventes at effektivering av hele den vedtatte kvoten, vil gi en betydelig reduksjon i den norske delbestanden av ulv. Direktoratet vurderer det likevel som sannsynlig at det lavere nivået i intervallmålet om 4-6 ynglinger inkludert grenserevir vil nå selv om vedtakene som er fattet av rovviltnemndene blir stående. Det er imidlertid etter vår vurdering stor usikkert ved om delmålet om å ha tre helnorske ynglinger vil kunne nå våren 2022, etter et eventuelt uttak av de 3 helnorske revirene Hornmoen, Bograngen og Mangen vinteren 2022.

De vedtatte kvotene vil etter vår vurdering ikke true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Denne vurderingen bygger på følgende forutsetninger;

- A. Forvaltningen sørger for at tilstrekkelig mange immigranter fra den finsk-russiske bestanden klarer å vandre inn og etablerer seg i den skandinaviske bestanden. Dette har svært stor betydning for bestandens langsiktige overlevelse. Uten innvandring må bestanden forvaltes på et vesentlig høyere bestandsnivå enn dagens samlede bestandsmål i Norge og Sverige, for å sikre overlevelsen.

- B. Den praktiske gjennomføringen av lisensfelling innenfor ulvesonen må ikke medføre felling av ulv fra tilgrensende revir. Herunder er det særlig viktig at Statsforvalteren tar nødvendige forholdsregler ved fastsetting av jaktområder og varighet av en eventuell lisensfelling i Mangen og Rømskog ettersom disse ligger tett opptil Settenreviret, som er kjent å ha i alt syv genetisk verdifulle individ.
- C. Annen avgang herunder illegal jakt forblir på samme nivå som tidligere sesonger. Norsk ulveforvaltning er også avhengige av at de svenske forvaltningsmyndighetene opprettholder en delbestand av ulv som er vesentlig større enn den norske delbestanden, for å sikre den langsiktige overlevelse av arten.

Miljødirektoratet leverte 15. desember en oppdatert faglig tilrådning, på grunn av opplysninger om felling av lederdyrene i Slettåsreviret utenfor ulvesonen og andre oppdaterte bestandsopplysninger. Miljødirektoratet konkluderer med følgende:

Vår faglige vurdering fra 22. november ligger fortsatt til grunn. Vi vurderer det som sannsynlig at det lavere nivået i intervallmålet om 4-6 ynglinger inkludert grenserevir vil nås selv om vedtakene som er fattet av rovviltneemndene blir stående. Det er imidlertid etter vår vurdering stor usikkerhet ved om delmålet om å ha tre helnorske ynglinger vil kunne nås våren 2022, etter et uttak som vedtatt. I den forbindelse viser vi til nye registreringer som gir uklar grensestatus for enkelte revir, samt at i et av revirene (Slettås) som var vurdert som helnorsk og innenfor ulvesonen, er lederdyrene felt. Samtidig har pågående overvåking gitt informasjon om nye revir innenfor ulvesonen, og det ser også ut til å ha vært relativt høy overlevelse av lederdyrene i revirene fra forrige vinter til i år.

De vedtatte kvotene vil etter vår vurdering ikke true den skandinaviske ulvebestandens overlevelse. Forutsetningene denne vurderingen bygger på kommer frem av vurderingen fra 22. november.

Departementet tok i vedtaket 22. desember 2021 enkelte av klagen delvis til følge, men likevel slik at det ble fastsatt en kvote på felling av 25 ulv innenfor ulvesonen.

Departementet konkluderte i klagevedtaket slik:

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltneemndenes vedtak om felling av ulvene i det helnorske reviret Hornmoen og ulv i grenserevirene Rømskog og Bograngen som oppholder seg på norsk side av riksgrensen. Departementet åpner i tillegg for felling av hele Slettåsreviret. Lederparet i Slettås er felt utenfor ulvesonen, men det er registrert årssvalper i reviret. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på 25 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten, før fellingsstart og underveis i fellingsperioden. For øvrig gjelder at det skal tas nødvendige forholdsregler for gjennomføringen av felling slik det fremgår av rovviltneemndenes vedtak, men hovedregelen er at alle individene tilhørende revirene tas ut.

Departementet anser at hensynet til å oppnå bestandsmålet våren 2022, herunder delmålet om 3 helnorske ynglinger, tilsier at det ikke åpnes for felling i mer enn ett

helnorsk ulverevir i vinter. Departementet anser det også som svært viktig å unngå felling av individer fra Settenreviret, der det er etablert en genetisk verdifull ulv med avkom. Departementet opphever derfor rovviltnemndenes vedtak når det gjelder felling av ulvene i Mangenreviret, som grenser til Settenreviret.

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i Hornmoenreviret, Slettåsreviret og ulv i grenserevirene Rømskog og Bograngen som oppholder seg på norsk side av riksgrensen, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c viser departementet til HR-2021-662-A og flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, distriktpolitiske hensyn, hensynet til å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og å øke tilliten til forvaltningen av ulv. Departementet anser at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i en periode har vært betydelig, og at en stor del av konflikten bygger på at den norske delbestanden i en periode har ligget over bestandsmålet. Departementet finner at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået. Departementet mener at lisensfelling av ulvene i Hornmoenreviret, Slettåsreviret og ulv i grenserevirene Rømskog og Bograngen som oppholder seg på norsk side av riksgrensen, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i Hornmoenreviret, Slettåsreviret og ulv i de norske delene av grenserevirene Rømskog og Bograngen, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd.

Fellingsperioden er satt til 1. januar – 15. februar 2022.

De ideelle organisasjonene NOAH - for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr (heretter betegnet som NOAH, WWF og FVR) begjærte 27. desember 2021 midlertidig forføyning for Oslo tingrett med påstand om forbud mot gjennomføring av departementets vedtak til rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.

Tingretten nedla i kjennelse 29. desember 2021 et midlertidig forbud mot gjennomføringen i medhold av tvisteloven § 34-2 andre ledd jf. § 32-7 andre ledd. Staten begjærte etterfølgende muntlig forhandling, og tingretten traff deretter 29. januar 2022 kjennelse med slik slutning:

1. Staten ved Klima- og miljødepartementet forbys å iverksette vedtak 22. desember 2021 om felling av ulv i revirene Hornmoen, Slettås og ulvene på norsk side av revirene Bograngen og Rømskog, inntil annerledes fastsettes av retten.
2. I saksomkostninger i Oslo tingrett for sakene nr. 21-184877 og 22-738 betaler Staten ved Klima- og miljødepartementet og Utkantkommunenes sammenslutning, in solidum, samlede saksomkostninger med kr 450.000 til

NOAH - for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr. Betalingsplikten inntreer to uker fra forkynning av denne kjennelse.

Staten anket kjennelsen 31. januar 2022. NOAH, WWF og FVR har inngitt anketilsvar. Begge parter har deretter inngitt prosesskriv og i den forbindelse også i forståelse med hverandre fremlagt skriftlige vitneforklaringer som lagmannsretten kommer tilbake til i den utstrekning det er nødvendig.

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) erklærte partshjelp til støtte for staten i prosesskriv 1. februar 2022 og ga i den forbindelse også sine bemerkninger til saken. Ingen av partene har bestridt partshjelpen, og lagmannsretten har tillatt partshjelp, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b jf. annet ledd.

Ankende part, staten v/Klima- og miljødepartementet, har i hovedsak anført:

Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen.

Departementets vedtak er gyldig. Det er ikke rettsanvendelsesfeil eller andre feil som kan medføre ugyldighet. Ankemotpartene har ikke sannsynliggjort et krav, og vilkårene for midlertidig forføyning etter tvisteloven § 34-2 første ledd er ikke oppfylt. Det kan ikke være aktuelt å anvende bestemmelsen i tvisteloven § 32-2 andre ledd etter at muntlig forhandling for tingretten er gjennomført.

Departementet har korrekt vurdert uttaket av ulv innenfor ulvesonen i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 og naturmangfoldloven § 18.

Det er ikke feil lovanvendelse når departementet legger vekt på bestandsmålene ved interesseavveiningen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, jf. andre ledd andre setning.

Tingretten tar feil når den har konkludert med at begrunnelsen for departementets uttak ikke er tilstrekkelig for å vise at lovens vilkår er oppfylt.

Anken over bevisbedømmelsen gjelder særlig at tingretten har misforstått bevisførselen når den nederst på side 32 skriver at Miljødirektoratets faglige vurdering er at uttaket vil bringe bestanden ned mot det *lavere* sjikt i bestandsmålintervallet på 4-6 årlig ynglinger. Direktoratets vurdering knyttet seg til rovviltmemndenes vedtak. Det riktige er at et uttak i samsvar med departementets vedtak mest sannsynlig vil medføre at man påfølgende år vil ende i det *øvre* sjikt.

Anken over rettsanvendelsen gjelder særlig det tingretten skriver på side 31-35 i kjennelsen. Tingretten oppstiller strengere krav til den konkrete vurderingen som skal foretas enn det som kan utledes av Innst. 257 L (2016-2017) og HR-2021-662-A. Særlig

når det gjelder vektleggingen av hensynet til konfliktdemping og tillit, synes tingretten å ha en annen rettsoppfatning enn Høyesterett.

Staten fastholder fullt ut sine anførsler for tingretten.

Staten v/Klima- og miljødepartementet har lagt ned følgende påstand:

1. Begjæringen om midlertidig forføyning 27. desember 2021 tas ikke til følge.
2. Staten v/Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader.

Partshjelper, Utmarkskommunenes Sammenslutning, har i hovedsak anført:

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) slutter seg til det syn på juss og faktum som fremgår av statens ankeerklæring 31. januar 2022.

Tingretten tar feil når den kom til at departementets vedtak ikke er i samsvar med det aktuelle fellingsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, som gjennom rovviltforskriften § 2 bokstav g gir hjemmel for lisensfelling etter forskriften §§ 2 bokstav d, 7 og 10 dersom bestandsmålene er nådd; «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

Lokalsamfunnet har en interesse i at ulvbestanden forvaltes i tråd med bestandsmålene som er vedtatt av Stortinget, og det er et relevant hensyn i vurderingen av lovens § 18 første ledd bokstav c.

Forvaltningen av rovdyr generelt, og ulv spesielt, er et konfliktfylt politikkområde. En stor del av konflikten skyldes at bestanden over tid har ligget over bestandsmålene. Hensynet til konfliktdemping er et legitimt hensyn. Det samme gjelder hensynet til å opprettholde tilliten til rovdyrforvaltningen.

Departementet har vurdert de relevante forholdene korrekt. Tingretten oppstiller større krav til konkret begrunnelse for vedtaket enn det er dekning for i rettskildene.

Også USS har vist til sine anførsler for tingretten.

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har lagt ned slik påstand:

1. Begjæring om midlertidig forføyning 27. desember 2021 tas ikke til følge.
2. USS tilkjennes sakskostnader.

Ankemotpartene, NOAH - for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr har i hovedsak anført:

Tingrettens kjennelse bygger på en korrekt rettsanvendelse og bevisbedømmelse, og avgjørelsen er riktig i resultatet. Det er ikke feil ved tingrettens bevisbedømmelse eller rettsanvendelse, og anken kan ikke føre frem.

Ulvens sterke vern etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven er ikke tilstrekkelig respektert gjennom klagevedtaket av 2021 der det er fastsatt utryddelse av 51 ulver hvorav 25 ulver innenfor ulvesonen. Anvendelse av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c krever at det *foretas en konkretisert vurdering*, noe som i liten grad er gjort av departementet i vedtaket fra 2021. Det vedtaket har samme svakhet som vedtaket fra 2019, og som tingretten kjente ugyldig i sin dom 9. juli 2021. Retten må finne også det siste vedtaket fra 2021, ugyldig.

Lovens § 18 opererer med tre kumulative vilkår for å gjøre unntak fra fredningen av ulv. Uttak forutsetter «bestandens overlevelse», at formålet ikke er mulig å nå på «en annen tilfredsstillende måte», og uttak kan bare foretas ut ifra «andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

Den differensierte soneforvaltningen, om bestandsmål og soneinndeling, skal være forankret i en avveining og balansering av de motstridende hensyn som er oppgitt i loven. Disse interessehensyn må anvendes lojalt i samsvar med formålet med Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, for i størst mulig grad sikre opprettholdelse av truede arter som er fredet.

Det er en lovtolkingsfeil når departementet legger til grunn at det politiske bestandsmålet på antall ulver skal kunne påvirke selve den rettslige terskel for felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Staten kan ikke ha adgang til å vektlegge det politisk bestemte bestandsmålet innunder denne del av rettsanvendelsen som fastsetter meget strenge vilkår for unntak fra fredning etter Bernkonvensjonen. Dette er understreket av Bernkonvensjonens stående komité i 2010 om *Interpretation of Article 9 of the Bern Convention*: «Derogation provisions need to be interpreted narrowly and implemented restrictively to avoid undermining the Convention's overall objective.»

Det foreligger i denne saken ingen konkrete og vesentlige omstendigheter som kan åpne for å tilsidesette de strenge vernehensynet som følger av konvensjonen og naturmangfoldloven § 18 som forutsetter en forhøyet terskel for felling av ulv innenfor ulvesonen.

Ankemotpartene opprettholder sin hovedanførsel om at departementet lar bestandsmålet, kamuflert som en ikke-konkretisert vurdering av hensynet til konfliktdemping og tillit, være avgjørende for sitt vedtak. Departementet overholder dermed ikke den høye terskelen for unntak fra det strenge vernet av ulv innenfor ulvesonen, som det rettslige rammeverket oppstiller.

Vedtaket mangler drøftelse av de avgjørende hensynene slik tingretten har lagt til grunn i sin kjennelse på side 35. Departementets sentrale begrunnelse for felling av de 25 ulvene innenfor ulvesonen er i all hovedsak knyttet til verdien av konfliktdemping blant befolkningen og tillitsbygging til ulveforvaltningen. Vurderingen bygger på mer generaliserte oppfatninger, uten at departementet egentlig foretar reelle vurderinger av om disse to verdier faktisk slår til i denne konkrete avveining der det er tale om å gjøre et forholdsvis stort innhugg i den del av ulvebestanden som lever i ulvesonen.

Ankemotpartene fastholder at staten ikke kan få medhold i sin oppfatning av bestandsmålets betydning for felling, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd siste punktum. Bestandsmålet har kun betydning for om departementet «kan» vedta uttak, dvs. ved den skjønnsmessige vurderingen av vedtak av ulv skal fattes hvis vilkårene for dette er oppfylt. Under enhver omstendighet anfører ankemotpartene at bestandsmålet kun kan få en begrenset betydning for rettsanvendelsen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Ankemotpartene bestrider at tingretten har vurdert de foreliggende bevisene uriktig.

Tingretten foretar en riktig vurdering når den på side 33 beskriver at uttaket «*måtte lede bestandsmålet ned mot det lavere nivå*», og side 35 når det står at uttaket «*tenderer mot det nedre sjikt i intervallmålet*».

Selv om lagmannsretten ikke skulle finne kravet sannsynliggjort, er vilkåret for en midlertidig avgjørelse tilsvarende den tingretten traff 29. desember 2021, oppfylt. Det er her fare ved opphold.

Ankemotpartene har ellers vist til, og opprettholdt, sine anførsler for tingretten slik det har kommet til uttrykk i begjæringen og i det avsluttende innlegget.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Anken forkastes.
2. Ankemotpartene tilkjennes saksomkostninger for lagmannsretten.

Lagmannsretten bemerker:

1. Innledning

Anken avgjøres etter skriftlig behandling i samsvar med hovedregelen om anker over kjennelser i tvisteloven § 29-15 første ledd, jf. § 32-2. Hensynet til en forsvarlig og rettferdig rettergang tilsier ikke at muntlig forhandling holdes, jf. tvisteloven § 29-15 andre ledd første punktum. Tidsaspektet er også et moment. Fristen for felling av ulvene utløper 15. februar 2022.

2. Vilkårene for midlertidig forføyning

Midlertidig forføyning kan som utgangspunkt bare besluttes dersom kravet det begjæres forføyning for og sikringsgrunnen er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd første punktum. Kravet må imidlertid ikke sannsynliggjøres dersom «det er fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 andre ledd, men sikringsgrunnen må likevel fortsatt sannsynliggjøres. I vurderingen av om det foreligger tilstrekkelig «fare ved opphold», må også sannsynlighetsgraden for hovedkravet tas hensyn til, jf. Ot.prp. nr.65 (1990–1991) side 293. Lagmannsretten må derfor først ta stilling til om hovedkravet – om departementets vedtak er ugyldig – er sannsynliggjort.

At hovedkravet må være sannsynliggjort innebærer at lagmannsretten må finne det mer sannsynlig at den som fremmer begjæringen vil nå frem med sitt hovedkrav i den etterfølgende rettssaken, enn at vedkommende ikke vil det, jf. Ot.prp. nr.65 (1990–1991) side 293 og for eksempel Rt-2012-277. Det må dermed foretas en prejudisiell vurdering av kravet, og ved den vurderingen må det gjelde de samme rettslige utgangspunkter som i hovedsaken, herunder krav til bevisbyrde, beviskrav og begrensninger ved prøving av forvaltningsvedtak. Sakens opplysning kan imidlertid være ulik. Det ligger i den midlertidige forføyningens natur at saken ofte vil være dårligere opplyst enn under hovedsaken med full bevisførsel og muntlig forhandling.

Det er den som fremmer kravet, som har bevisbyrden. I sivile saker er beviskravet normalt sannsynlighetsovervekt. Det gjelder også som utgangspunkt ved domstolenes prøving av forvaltningsvedtak.

3. Domstolens prøvingskompetanse og prøvingsintensitet

Lagmannsretten har full kompetanse til å prøve tingrettens kjennelse så langt den er påanket, jf. tvisteloven § 29-3 første ledd.

Saken står i samme stilling for lagmannsretten som for tingretten, med noe supplerende bevisførsel i form av skriftlige forklaringer. Spørsmålet er i første rekke om ankemotpartene har sannsynliggjort et krav – dvs. om det er sannsynliggjort at departementets vedtak er ugyldig. Slik lagmannsretten ser det, er det i denne saken ikke tvilsomt at sikringsgrunnen er sannsynliggjort hvis kravet er det. Lagmannsretten oppfatter det slik at staten heller ikke har bestridt dette.

Det er departementets forståelse og anvendelse av bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 første og andre ledd som er angrepet. Det er som utgangspunkt ingen begrensninger i lagmannsrettens kompetanse til å prøve om loven er riktig forstått og anvendt, og heller ikke om vedtaket bygger på et korrekt faktisk grunnlag. For de spørsmål saken reiser, er

ikke domstolens prøvingskompetanse begrenset. Domstolens kompetanse til å prøve forvaltningens frie skjønn er begrenset, men det er ikke tema i denne saken.

Rovviltforvaltningen i Norge er lagt til rovviltnemndene, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet som fagmyndighet. Lagmannsretten legger til grunn at fagmyndigheten har en omfattende kunnskap om den norske og skandinaviske ulvestammen, herunder om deres leveområder og revir, bevegelser, reproduksjon og overlevelse samt genetiske forhold. Selv om domstolen har full prøvingsrett, bør domstolen være tilbakeholden med å overprøve de naturfaglige vurderinger departementet bygger sin avgjørelse på, jf. bl.a. Rt-1995-1427 og LB-2018-128035, som tingretten har henvist til.

Domstolen utøver ikke forvaltningsmyndighet, og spørsmålet er ikke om retten er enig eller uenig i departementets vedtak. Det domstolen skal foreta, er en gyldighetskontroll – om det hefter feil ved departementets vedtak som medfører ugyldighet.

4. Vern av ulv – rettslig regulering

4.1 Innledende bemerkninger

Tingretten har i sin kjennelse redegjort for utviklingstrekkene for ulvebestanden i Norge og Sverige og vernet av disse på sidene 3-5 i kjennelsen. Høyesterett har også i sin dom HR-2021-662-A, som gjaldt gyldigheten av vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, redegjort for dette. Det fremgår der:

(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 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, 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.

Dette gir etter lagmannsrettens syn en god beskrivelse både av utviklingstrekkene og av grunntrekkene i norsk forvaltning av ulv dag.

4.2 Nærmere om den rettslige reguleringen

I den foreliggende saken er det gjennomføringen av Klima- og miljødepartementets klagevedtak som åpner for felling av ulv *innenfor* ulvesonen, som er til behandling. Selv om saken i HR-2021-662-A gjaldt felling utenfor ulvesonen, er den rettslige reguleringen langt på vei den samme. Naturmangfoldloven § 18, som åpner for uttak av ulv på visse vilkår, skiller ikke i seg selv mellom uttak av ulv innenfor og utenfor ulvesonen. Terskelen for felling av ulv innenfor ulvesonen er likevel høyere enn utenfor, jf. HR-2021-662-A avsnitt 11, noe lagmannsretten kommer tilbake til.

Som det fremgår av det som er sitert fra HR-2021-662-A over, er vern av ulv, og adgangen til å gi tillatelse til felling, regulert i Bernkonvensjonen, i naturmangfoldloven samt i rovviltforskriften gitt i medhold av loven. Den rettslige reguleringen, og forholdet mellom Bernkonvensjonen og nasjonale regler, er grundig behandlet og avklart i den dommen. Av avsnittene 50-58 fremgår:

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.

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

(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.

Lagmannsretten legger disse rettslige utgangspunkter til grunn for vurderingen også i den foreliggende saken.

Naturmangfoldloven § 18 andre ledd fikk i 2020 tillagt en ny setning slik at bestemmelsen nå lyder (tillegget i kursiv):

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. Det skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.

Partene er uenige i betydningen av dette tillegget. Lagmannsretten kommer tilbake til det nedenunder.

Departementets fellingsvedtak er, som nevnt, truffet i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Bestemmelsen oppstiller tre kumulative vilkår; at uttaket er til ivaretagelse av «allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser», at uttaket ikke truer «bestandens overlevelse» og at «formålet ikke kan nås på annen måte».

5. Den konkrete vurderingen

5.1 Bestandens overlevelse

Departementet har i sitt vedtak lagt til grunn at uttaket av 25 dyr innenfor ulvesonen ikke truer bestandens overlevelse, og det er gitt en grundig, konkret redegjørelse for bestandssituasjonen for ulv i vedtaket punkt 4.2.2. Departementets vurdering er i samsvar med den faglige vurderingen fra Miljødirektoratet, jf. det som er sitert innledningsvis. Denne faglige vurderingen bør domstolen være varsom med å overprøve med mindre det kan påvises feil i vurderingsgrunnlaget.

Slik saken er opplyst, er det ikke grunnlag for å hevde at bestanden er truet ved den fellingen som departementet har vedtatt. Lagmannsretten oppfatter ankemotpartene dit hen at det heller ikke anføres at bestandens overlevelse er truet.

5.2 Om formålet kan oppnås på annen måte

Formålet med felling av ulv er i det foreliggende tilfellet «å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Lagmannsretten kan vanskelig se at det er andre måter dette formålet kan oppnås på enn ved uttak av dyr. Det er heller ikke anført i saken.

5.3 Hensynet til allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Spørsmålet i saken er etter lagmannsrettens oppfatning først og fremst om felling av dyr er nødvendig for å ivareta hensynene i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, og om hensynene er tilstrekkelig tungtveiende sett mot hensynet til vern av ulv.

Forståelsen av «andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

Som det fremgår over, er det lagmannsrettens oppfatning at det rettslige vernet ulv har, og adgangen til å gi lisens for felling av ulv, som utgangspunkt er undergitt samme rettslige regulering innenfor og utenfor ulvesonen. I HR-2021-662-A er forståelsen av «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» grundig behandlet i avsnittene 96 – 108 hvor det fremgår:

(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». Vilkåret 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.

Lagmannsretten legger dette til grunn og viser særlig til Høyesteretts oppsummering av vurderingstemaet i avsnitt 108.

Ettersom det i foreliggende sak er tale om tillatelse til felling av ulv innenfor ulvesonen, kan det ikke oppstilles noen presumsjon for at det kan gis fellingstillatelse i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c når det nasjonale bestandsmålet er nådd, slik det er grunnlag for utenfor ulvesonen, jf. avsnitt 105. Videre må det ved interesseavveiningen etter andre ledd få betydning for vektleggingen av vernehensyn at det er tale om felling av ulv innenfor ulvesonen.

Høyesteretts avgjørelse er basert på naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, jf. andre ledd slik den lød før tillegget i andre ledd andre punktum kom inn i loven i 2020. Som gjengitt over, skal det nå ved vurderingen etter første ledd bokstav c «legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Tillegget kom inn i loven gjennom Representantforslag 67 L (2019-2020) hvor det bl.a. fremkommer følgende om bakgrunnen for forslaget:

Føringen i rovviltforlikene som er vedtatt i Stortinget, har som mål å dempe konfliktene i rovviltforvaltningen, og forslagsstillerne vil nok en gang presisere at det forventes at myndighetene og forvaltningen følger opp dette. Stortinget har vedtatt å forvalte de store rovdyrene etter bestandsmål og at dette skal legges til grunn for uttak av rovvilt. Dette innebærer at når en bestand ligger over bestandsmålet, må bestanden reguleres.

I naturmangfoldloven er det slått fast at Norge skal ivareta sine forpliktelser til vern om truede arter etter Bernkonvensjonen. I tillegg er det lovfestet at det ikke er alminnelig adgang til uttak av rovvilt i Norge når det vedtatte bestandsmålet ikke er oppnådd, og hvis vilkårene i § 17 (nødverge) eller § 18 ikke er oppfylt.

Ved behandlingen av endringer i naturmangfoldloven våren 2017, jf. Innst.257 L (2016–2017) og Prop.63 L (2016–2017), la Stortinget til grunn at de distriktpolitiske hensynene skulle vektlegges ved uttak av rovvilt, og forslagsstillerne viser til at følgende forutsetninger skal være avgjørende for uttak:

- at bestandsmålet er nådd
- at uttaket ikke truer bestandens overlevelse
- at det ikke er funnet annen tilfredsstillende løsning
- at det foreligger offentlige interesser som anses å være av vesentlig betydning

Forslagsstillerne viser til at det under Stortingets behandling ble understreket at den interesseavveiningen som må gjøres i henhold til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, skal være av dynamisk karakter. 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, og myndighetene må ved vedtak om uttak vise hvordan interesseavveiningen er foretatt, og at den er rasjonelt begrunnet.

Forslagsstillerne mener at det er behov for å legge inn en ny bestemmelse i naturmangfoldloven § 18 om bestandsmål for rovvilt, da det er avgjørende at det fastsatte bestandsmålet for rovvilt forvaltes i tråd med Stortingets vedtatte bestandsmål, og at det skal være et selvstendig kriterium for uttak av rovvilt. Forvaltningen skal legge til grunn for uttak at bestandstallet er basert på best tilgjengelig kunnskap for perioden. Vilåret «best tilgjengelig kunnskap» skal sikre forutsigbarhet med hensyn til hva som forventes av kunnskapsinnhenting. Vilåret for felling skal anses å være oppfylt når bestandsmålet er nådd og felling ikke truer bestandens overlevelse.

Ankemothpartene har anført at bestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 andre ledd andre punktum må forstås slik at det bare skal legges vekt på om bestandsmålene er nådd ved «kan-skjønnet» - mao. ved den skjønnsmessige vurderingen av om adgangen til å tillate uttak av rovdyr skal benyttes hvis vilkårene i første ledd bokstav c ellers er oppfylt. Lagmannsretten kan ikke se at det er hold for en slik forståelse hverken i lovteksten eller i forarbeidene. Hensikten har vært å gjøre det klart at det er en senket terskel for uttak av ulv når bestandsmålene er nådd. Hvorvidt bestandsmålene er nådd skal hensyntas ved interesseavveiningen etter andre ledd.

Den konkrete vurderingen

Departementet har korrekt tatt utgangspunkt i at ulv er fredet etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, og at uttaksregelen i Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1 og naturmangfoldloven 18 gjør unntak fra forbudet på visse vilkår (vedtaket punkt 4.4). Departementet har også lagt til grunn at det gjelder strengere krav for uttak av ulv innenfor ulvesonen enn utenfor.

Departementet har i sitt vedtak lagt vekt på at *bestandsmålene* vedtatt av Stortinget er nådd. Som det fremgår over, er lagmannsretten av den oppfatning at dette er et relevant hensyn som det skal legges vekt på ved interesseavveiningen etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, jf. andre ledd. Ved bedømmelsen av dette hensynet er det et viktig moment i hvilken grad det hersker usikkerhet om konsekvensene for bestanden av fellingen det gis tillatelse til.

Departementet har imidlertid ikke lagt til grunn at det automatisk er adgang til å felle ulv hvis bestandsmålene er nådd. Det er ett av flere momenter departementet har lagt vekt på.

I den konkrete vurderingen har departementet lagt til grunn at det er en «målsetning at ulvebestanden forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig» samtidig som ulv skal «forvaltes innenfor rammen av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven». Videre er det uttalt:

Bestanden av ulv i Norge var 2,5 ynglinger over den øvre delen av det nasjonale bestandsmålet i 2020/2021. Bestanden har ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016. Departementet finner det mest sannsynlig at bestandsmålet, inklusiv delmålet om 3 årlige helnorske ynglinger, ivaretas med et uttak av ulvene i det helnorske reviret Hornmoen og de norske delene av grenserevirene Bograngen og Rømskog vinteren 2022, jf. punkt 4.2.3. Hensynet til bestandsmålet taler derfor for felling av ulvene i Hornmoenreviret og de norske delene av grenserevirene Bograngen og Rømskog, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum og Stortingets føringer om en dynamisk fortolkning i Innst. 257 L (2016-2017). Departementet viser i tillegg til vurderingene om felling av Slettåsreviret i punkt 4.2.3. Departementet tillegger dette vekt i vurderingen.

Lagmannsretten kan ikke se at det er grunnlag for å reise innvendinger mot departementets vurdering og vektlegging av dette. Etter lagmannsrettens syn har departementet også forsvarlig vurdert betydningen av usikkerhet knyttet til konsekvensene av felling for bestanden med sikte på opprettholdelse av en bestand i tråd med bestandsmålet. At direktoratet har pekt på slik usikkerhet knyttet til felling av ulvene i Mangerreviret, er bakgrunnen for at departementet på dette punktet opphevet rovviltnemndas vedtak.

Departementet har også lagt vekt på *distriktspolitiske hensyn* som et tungtveiende hensyn, og det er i den forbindelse foretatt en vurdering av hensynet til beite, hensynet til

jaktutøvelse og hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold. Disse vurderingene er foretatt konkret med henblikk på hvert enkelt av revirene som vedtaket gjelder. Lagmannsretten er av den oppfatning at disse vurderingene fremstår som forsvarlige. Det er til dels tale om hensyn av nokså generell karakter, og det vil som regel være vanskelig å påvise helt konkret hvordan interessene gjør seg gjeldende for de berørte menneskene. I likhet med ved vurderingen av hensynene til konfliktdemping og tilliten til naturforvaltningen kan imidlertid dette ikke være avgjørende, se HR-2021-662-A avsnitt 115 som gjengis nedenfor.

Departementet har også lagt vekt på *genetisk status*, og har lagt vekt på at det ikke er påvist genetisk verdifull ulv i de aktuelle revirene. Departementet har imidlertid også vurdert og lagt vekt på at det er fare for feilfelling av genetisk verdifull ulv fra ett av naborevirene. Også disse vurderingene fremstår etter lagmannsrettens syn som forsvarlige.

Departementet oppsummer sin samlede vurdering slik på side 35 i vedtaket:

På bakgrunn av disse vurderingene mener departementet at hensynene knyttet til ulvene i Hornmoenreviret, Slettåsreviret og de norske delene av grenserevirene Rømskog og Bograngen, med særlig vekt på hensynet til å bidra til konfliktdemping og å øke tilliten til rovviltforvaltningen, samlet sett er av en slik karakter at det er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for felling av ulvene i disse revirene.

Konklusjonen i departementets vedtak er gjengitt innledningsvis. Som det fremgår, tok departementet etter en konkret vurdering noen av klagene delvis til følge og reduserte uttaket av ulv i ulvesonen fra 28 til 25.

Etter lagmannsrettens syn er det ingen feil vel departementets rettanvendelse.

Departementet har i sitt vedtak har foretatt en slik bred vurdering av relevante hensyn som Høyesterett har gitt anvisning om i HR-2021-662-A, og som er oppsummert i avsnitt 108. Departementet har lagt til grunn at terskelen for felling av ulv skal være høy innenfor ulvesonen. Departementet har også korrekt tatt hensyn til at bestandsmålene fastsatt av Stortinget er nådd. Terskelen for å tillate felling av ulv også innenfor ulvesonen vil da være senket. Departementet har også lagt vekt på distriktpolitiske hensyn, hvilket også er et relevant moment. Videre er det i interesseavveiningen lagt vekt på at fellingen ikke gjelder genetisk verdifull ulv.

Slik saken er opplyst, og sett i sammenheng med at det besluttede uttaket ikke truer bestandens overlevelse, er det lagmannsrettens syn at departementets vedtak heller ikke er i konflikt med de begrensninger Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven legger på forvaltningen av ulvestammen.

Tingretten synes å ha lagt til grunn at Bernkonvensjonen har strengere uttaksregler enn naturmangfoldloven § 18. Det kan lagmannsretten ikke se at det er dekning for. Tingretten synes å bygge på det den oppfatter som en uttalelse fra Den stående komité fra 2010. Ut fra

det som er opplyst, er dette hentet fra et underlagsdokument for en diskusjon og ikke fra en endelig rapport. Lagmannsretten anser uttaksbestemmelsen i naturmangfoldloven å være i samsvar med Bernkonvensjonen, jf. også HR-2021-662-A, avsnittene 55-56 og 98-99. Lagmannsretten kan heller ikke se at uttaksbestemmelsen i den foreliggende saken er anvendt i strid med konvensjonen.

Ankemotparten har vist til Oslo tingretts dom 9. juli 2021 i en tilsvarende sak og anført at vurderingen må bli den samme i den foreliggende saken. Det er opplyst at tingrettsdommen er påanket. Lagmannsretten tillegger ikke dommen noen vekt ved sin vurdering.

Staten har i anken angrepet tingrettens bevisbedømmelse. Tingretten har lagt til grunn at Miljødirektoratet har gitt uttrykk for at uttak i det omfang departementet har vedtatt, trolig vil bringe bestanden ned mot det lavere sjikt i bestandsintervallet av 4-6 årlige ynglinger, og videre:

Tingrettens forståelse av Stortingets lovbestemmelse i § 18 annet ledd annen setning om å foreta nødvendig vektlegging av bestandsmålet understreker dermed at rovviltmyndighetene, i denne foreliggende situasjon, må utvise begrunnet forsiktighet ved fastsettelse av uttak av et betydelig antall ulver i ulvesonen og som måtte lede bestandsmålet ned mot det lavere nivå.

Det er uklart om tingretten mener departementet her har begått en feil, og om dette har betydning for gyldighetsspørsmålet. Uansett synes tingretten å ha misforstått Miljødirektoratets utsagn. Dette er klargjort i skriftlig forklaring fremlagt for lagmannsretten fra Knut Morgen Vangen, som er seksjonsleder i Miljødirektoratet. Etter hans utsagn er det sannsynlig at det høyere nivået i intervallmålet nås med vedtaket som er fattet av departementet. Lagmannsretten kan uansett ikke se at dette er avgjørende for gyldighetsspørsmålet. Det er ikke noe som tilsier at departementet har basert sin avgjørelse på et uriktig faktisk grunnlag.

Det sentrale i tingrettens begrunnelse synes å ha vært at vurderingen ikke var tilstrekkelig konkret. På side 35 uttales det:

Tingretten mener at departementet bare i begrenset grad har foretatt en konkret og reell vurdering av de to helt dominerende interesser om konfliktdempning og tillitsskapt rovviltforvaltning som i all hovedsak er ment å begrunne departementets unntak fra fredning av ulvene innenfor ulvesonen. Tingretten mener det i større grad måtte vært foretatt konkrete og påviselige avveininger fremfor sjablonmessig begrunnelse, når bestandsmålet gjennom et så vidt stort uttak tenderer mot det nedre sjikt i intervallmålet. Tingretten kan ikke se at departementet i tilstrekkelig grad har gjort den nødvendige og rasjonelle vurdering av de helt dominerende «offentlige interesser av vesentlig betydning».

Lagmannsretten kan ikke slutte seg til dette. For det første er konfliktdemping og tillitsskapt rovviltforvaltning bare to av flere momenter som har begrunnet departementets

vedtak. For det andre mener lagmannsretten at det heller ikke kan stilles større krav til vurderingen av disse momentene enn det som er gjort i vedtaket. Dette er relevante hensyn av nokså generell karakter som i henhold til Høyesteretts praksis ikke kan kreves konkretisert i særlig grad. Etter lagmannsrettens syn er departementets begrunnelse for å legge vekt på disse hensynene tilstrekkelig. Lagmannsretten viser i denne forbindelse til HR-2021-662-A avsnittene 111 – 116, hvor det i tilknytning til departementets begrunnelse i den saken ble uttalt:

(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 rovdyrene – 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.

Det er for lagmannsretten fremlagt en skriftlig vitneforklaring fra seniorforsker Ketil Skogen, ved Norsk institutt for naturforskning (NINA), som er kritisk til departementets vurdering og vektlegging av hensynet til å dempe konfliktnivået. At ulike fagmiljøer har ulike syn som kan fravike departementets, innebærer ikke at det er feil ved departementets vurdering som gjør vedtaket er ugyldig. Det må til syvende og sist bero på et faglig skjønn hvordan dette momentet skal vurderes. Og det skjønnnet skal domstolen være tilbakeholden med på overprøve, jf. det som er sagt i punkt tre ovenfor.

Slik saken er opplyst for lagmannsretten, har lagmannsretten kommet til at det ikke er sannsynlighetsovervekt for at et etterfølgende søksmål om gyldigheten av departementets vedtak vil føre frem. Kravet er dermed ikke sannsynliggjort, og vilkåret for en midlertidig forføyning er etter tvisteloven § 34-2 første ledd ikke oppfylt.

Fare ved opphold

Ankemotpartene har anført at kravet om midlertidig forføyning må tas til følge selv om kravet ikke er sannsynliggjort da det er fare ved opphold, jf. tvisteloven § 34-2 andre ledd. I den foreliggende saken er det for så vidt fare ved opphold i den forstand at det er risiko for at vedtaket blir gjennomført og ulvene blir avlivet før saken kan bli prøvd i en etterfølgende rettssak. Lagmannsretten er likevel at den oppfatning at denne faren ikke er tilstrekkelig tungtveiende. Det fremgår av departementets vurderinger, som lagmannsretten ovenfor har lagt til grunn er forsvarlige og at ulvebestanden mest sannsynlig ikke vil bli varig skadelidende selv om vedtaket gjennomføres. Slik saken foreligger opplyst, ser lagmannsretten det heller ikke sannsynlig at et etterfølgende søksmål vil føre frem.

Konklusjon

Lagmannsretten har etter dette kommet til at vilkårene for midlertidig forføyning i samsvar med ankemotpartenes krav ikke er oppfylt.

Anken har dermed ført frem.

6. Sakskostnader

Staten har vunnet saken og har som utgangspunkt krav på å få erstattet sine sakskostnader for begge instanser etter tvisteloven § 20-2 første og andre ledd, jf. § 20-9 andre ledd.

Etter lagmannsrettens syn er det imidlertid tungtveiende grunner som gjør det rimelig å frita ankemotpartene fra sakskostnadsansvaret etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

Lagmannsretten legger vekt på styrkeforholdet mellom partene. Ankemotpartene er ideelle organisasjoner som her arbeider for å ivareta dyrs rettsvern. Det er også et rettsområde under utvikling hvor det også er i statens interesse å få rettsavklaring. Selv om mange prinsipielle spørsmål er løst gjennom Høyesteretts dom i HR-2021-662-A, gjaldt den saken felling av ulv utenfor ulvesonen mens den foreliggende saken gjelder felling innenfor ulvesonen.

Etter dette bærer hver av partene sine sakskostnader. Det gjelder begge instanser.

Kjennelsen er enstemmig.

SLUTNING

1. Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Dag Arne Ruud

Jeg bekrefter at rettens øvrige medlemmer har godkjent avgjørelsens innhold ved e-poster 11. februar 2022, jf. signaturforskriften § 4 andre og tredje ledd.

Dag Arne Ruud

Dokument i samsvar med
undertegnet original:

Siw Gravdal (signert elektronisk)