



OSLO TINGRETT

KJENNELSE

Avsagt: 29. januar 2022

Sak nr.: 22-000738TVI-TOSL/08

Dommer: Tingrettsdommer Terje Reinholt Johansen

Saken gjelder: Midlertidig forføyning etter tvisteloven; etterfølgende muntlige forhandlinger om gyldighet av vedtak om lisensfelling i 2022 av 25 ulver innenfor ulvesonen

Noah - for dyrs rettigheter	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg
Stiftelsen WWF Verdens Naturfond	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg
Foreningen Våre Rovdyr	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg

Mot

Staten v/ Klima- og miljødepartementet	Regjeringsadvokaten ved advokat Asgeir Nygård
	Regjeringsadvokaten ved rettslig medhjelper advokat Elisabeth Stenwig
Partshjelp, for staten: Utkantkommunenes sammenslutning	Advokat Espen Volden

KJENNELSE

Oslo tingrett mottok i romjulen 2021 begjæring om midlertidig forføyning fra advokat Andreas Nordby ved advokatfullmektig Bendik Nedberg på vegne av de ideelle organisasjonene NOAH - for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr (heretter betegnet som NOAH, WWF og FVR) mot staten.

Disse organisasjonene krevet midlertidig utsettelse av forvaltningsvedtak 22. desember 2021 truffet av Klima- og miljødepartementet. I departementets vedtak var det gitt tillatelse for lisensfelling av til sammen 51 ulver på norsk jord, hvorav 25 av ulvene hadde tilhold innenfor den såkalte «ulvesonen». Departementets vedtak var foretatt etter forvaltningsmessig klagebehandling av tidligere fellingsvedtak 12. oktober 2021 fra rovviltneemndene i regionene 4 og 5. Det er kun den del av vedtaket om felling av 25 ulver innenfor ulvesonen som er gjort til rettstvist i saken her.

Klagevedtaket, som bl.a. bygget på flere faglige innspill fra bl.a. Miljødirektoratet, innebar fellingstillatelse til skyting av inntil 25 ulver hørende til fire ulike ulverevirer innenfor ulvesonen; henholdsvis Hornmoenreviret, Slettåsreviret og to revirer (grensende mot Sverige) som er Bograngen- og Rømskogreviret (hvor disse to sistnevnte revirer også omtales som «grenserevirene»).

Det var lagt opp til at lisensfelling av de 25 ulvene i ulvesonen skulle igangsettes lørdag den 1. januar 2022 kl. 0900.

Tingretten tok telefonisk kontakt med partene ved deres prosessfullmektiger onsdag den 29. desember 2021. Advokatene ble orientert om at retten, som samme dag hadde fått begjæringen til behandling, befant seg i tidsnød ettersom den planlagte jaktstart var satt til lørdag 1. januar 2022 (som erfaringsmessige ville lede til raskt uttak av ulvene i ulvesonen). Partene ble foreholdt at retten ville vurdere å ta begjæringen til følge med hjemmel i tvistelovens unntaksregler, se tvisteloven § 34-2 annet ledd sammenholdt med § 32-7 annet ledd. Etter nærmere overveielser ble begjæringen mot staten ved Klima- og miljødepartementet tatt til følge samme dag – med henvisning til at det var «fare ved opphold» etter de to nevnte lovbestemmelser. Dette ble begrunnet med at det ikke var praktikabelt å igangsette mer tidkrevende saksgang ved innhenting av statens tilsvarende partshjelpens støtteskriv, samt avholdelse av forutgående muntlige forhandlinger før avgjørelse ble avsagt. På daværende tidspunkt understreket retten at kravet kun var behandlet summarisk, og at retten ikke hadde hatt «mulighet til å danne seg et tilstrekkelig saksgrunnlag til å kunne gjøre en nærmere vurdering av gyldigheten av departementets vedtak 22. desember 2021».

Den foreløpige avgjørelsen 29. desember 2021 har 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 av retten fastsettes.
2. Staten ved Klima- og miljødepartementet betaler innen to uker fra forkynnelse av denne kjennelse samlede saksomkostninger med kr 118.750 inkl. merverdiavgift til Noah For Dyrs Rettigheter, Stiftelse WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr.

Staten ved Regjeringsadvokaten bestred kjennelsen og anmodet om avholdelse av etterfølgende muntlige forhandlinger. Staten har inngitt prosesskrift og underbygget sitt standpunkt, samtidig som staten har mottatt partshjelp fra Utkantkommunenes sammenslutning (USS) som også har inngitt støtteskriv. Det er deretter utvekslet ytterligere prosesskriv mellom partene, avklart nærmere saksgang, og avholdt etterfølgende muntlige forhandlinger i Oslo tinghus den 13. og 14. januar 2022. Alle aktørene møtte med sine prosessfullmektiger og det ble avholdt innledningsforedrag, opptatt forklaringer fra parter og vitner og til slutt avholdt prosedyrer, i samsvar med det som fremgår av rettsboken.

Innledende merknader om utviklingstrekk ved ulvebestanden i Norge og Sverige.

Ulv har gjennom tusener av år hatt naturlig tilhold i Norden. Fra 1800-tallet ble ulvestammene utsatt for massiv utryddelse, særlig fra befolkningen i Norge og Sverige. Napoleonskrigenes avsluttende fase ledet til Kielfreden i januar 1814, som senere samme år brakte Norge og Sverige sammen i personalunion, og der den norske Grunnloven ble respektert hva gjaldt Stortingets rett til å vedta autonome lover for Norge.

Etter den nå opphevede norske jaktlov av 1863, med tittelen «Lov om udrydelse af rovdyr og fredning av andet vildt», var det bl.a. utstedt dusør ved felling av ulver. Forsøk på utryddelse av ulvebestanden i Skandinavia pågikk videre gjennom mesteparten av 1900-tallet, frem til den skandinaviske ulvestammen på 1960-tallet nærmest var totalt utryddet.

Fra midten av 1900-tallet vokste det frem nye tanker om bevaringen av den skandinaviske flora og fauna. Svensk og norsk rovdyrpolitikk om artsmangfold ble lagt i ny støpeskje. Den politiske debatt ledet til radikal omskifting av eldre tankegods om utryddelse av rovdyr, og fokus ble i stedet rettet mot vern av utrydningstruede rovdyr i skandinavisk natur. Sverige fredet ulven i 1966, mens Norge kom etter i 1973.

Den norske ulvestammen har siden fredningen for nærmere 50 år siden tatt skade gjennom innavl, dels som følge av et – biologisk sett – forholdsvis lavt antall formerende alfaulver (parrende ulver) i de enkelte revirer. De norske (og til dels de svenske) ulveflokkenes overlevelsesmulighet antas, for tiden, å være mer eller mindre avhengig av stadig immigrasjon av alfaulver med avstamning fra våre øvrige naboland. For alle praktiske

formål dreier dette seg om innvandrende dyr fra finsk-russiske ulvestammer, ved at disse bringer nytt genmateriale inn i de sør-skandinaviske ulverevirer.

Sør-Skandinavia (som er eneste vedvarende tilholdssted for ulver i Norge og Sverige), har i dag til sammen henimot 480 ulver, hvor antall ulver på norsk jord gjennomgående utgjør mellom 77-94 dyr iht publisert rapportoppdatering 15. desember 2021 fra Høgskolen i Innlandet (men som er et lavere anslag enn tidligere kartlegging i juni 2021 hvor det opereres med mellom 109-114 individer på norsk jord). Eksakt antall dyr som befinner seg på *norsk territorium* avhenger til enhver tid av hvor mange ulver i grenserevirene som streifer mellom Norge og Sverige. Talldiskrepansene får ikke betydning for rettens senere overveielser og slutning.

Kort om ulvens rettslige vern.

Ulven i Norge er beskyttet gjennom Bernkonvensjonen av 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder. Norge sluttet seg til verneforpliktelsene i konvensjonen ved ratifikasjon i 1986. Vernet er videreført gjennom norsk ulveforvaltning, bl.a. daværende bestemmelser i viltloven, og nå i naturmangfoldloven av 19. juni 2009 der vernet er lovfestet i § 18. Bernkonvensjonens ord og intensjon er ikke ansett å skape motsetning til norsk rett – det presumeres at loven reflekterer konvensjonens innhold og forståelse.

Ulv er listet som kritisk truet dyreart (CR) i Artsdatabankens Norsk rødliste. Sverige og Norge opererer imidlertid med ulikt rettslig vern av ulv. Sverige, som medlemstat av EU, er gjennom Bernkonvensjonen og egen svensk lovgivning også underlagt EUs habitatsdirektiv (rådsdirektiv 92/43/EØF) om særskilt bevaring av ville dyr og planter. Norge er ikke bundet av habitatsdirektivet som heller ikke er gjort til del av EØS-avtalen.

Retten forstår partene slik at de i utgangspunktet er enige om at eventuell felling av det antall ulver som er fastsatt i vedtaket 22. desember 2021 ikke leder hen mot et kritisk nivå som aktualiserer spørsmål om ulvebestandens overlevelse i Sør-Skandinavia, og som for tiden altså utgjør en samlet totalbestand på i underkant av 500 dyr. Retten oppfatter samtidig at det ikke er særlig uenighet om at uttak i et av grenserevirene, eksempelvis ved felling på norsk side, etter relativt kort tid vil erstattes av ulver som trekker inn fra samme/nærliggende grenserevir på svensk side.

Uenigheten mellom partene knytter seg fortrinnsvis til forståelsen av om de nokså strenge rettslige vilkår etter naturmangfoldloven § 18 for lisensfelling av ulver er oppfylt, slik Klima- og miljødepartementet mener er tilfellet gjennom vedtaket 22. desember 2021.

Kort om norsk ulveforvaltning og den differensierte forvaltningsstrategi.

Norsk ulveforvaltning har, fra rundt århundreskiftet, bygget på en såkalt differensiert forvaltningsstrategi med sikte på å bevare ulven som utrydningstruet dyreart. Denne strategien er i alle påfølgende år fulgt opp av Stortinget.

Den differensierte forvaltningsstrategien forutsetter oppnåelse og bevaring av en levedyktig ulvebestand; både i form av et nærmere angitt *bestandsmål* for ulver i Norge, men også en konkret geografisk *soneinndeling* i Norge der ulvestammen nyter større vern.

Verken bestandsmål eller soneinndeling er nedfelt i selve Bernkonvensjonen, og følger heller ikke direkte av naturmangfoldloven. Men både bestandsmål og soneinndeling er klart angitt i rovviltforskriften av 18. mars 2005 som betydningsfulle elementer i norsk ulveforvaltning.

Bestandsmålet for ulver i Norge er ikke knyttet til et gitt antall individer. Bestandsmålet opererer i stedet med en intervallramme av tilkommende årlige ynglinger/valpekull. Det norske bestandsmålet er tiltenkt de ulvene som befinner seg innenfor et nærmere angitt areal i Sør-Norge som er definert som «ulvesonen».

Bestandsmålet er fastsatt i rovviltforskriften § 3. Der fremgår at det skal være 4-6 årlige ynglinger (ulvekull), hvorav 3 ynglinger skal være tilkommet i revirer som i sin helhet ligger i Norge. I grenserevirer i region 4 og 5 (Bograngen og Rømskog hvor ulvene derfra tar tilhold i både Norge og Sverige) skal eventuelle ulvekull fra disse revirer medregnes i bestandsmålet med en faktor på 0,5. Det aktuelle bestandsmålet etter rovviltforskriften vil dermed kunne angis med helt tall (eventuelt tillagt et halvt tall for yngling fra et grenserevir).

Rovviltnemndene er selv gitt kompetanse til å fatte vedtak om lisensfelling av ulver under forutsetning av at bestanden overstiger målet på 4-6 årlige ynglinger, jf. rovviltforskriften §§ 7 og 10.

Bestandsmålet i den norske ulveforvaltning skal fullt ut helt være å finne *innenfor* den norske ulvesonen (medregnet de to grenserevirer på norsk side som jo også er del av ulvesonen). Rovviltforskriften § 4 bokstav d) fastsetter at ulvesonen skal være et bestemt angitt areal (som utgjør om lag 5 % av Norges landområde), og som omfatter et område fra Oslo til deler av fylkene Innlandet og Viken (og grensende inn i Sverige). Det nasjonale bestandsmålet bygger på konsensus om at det ikke er ønskelig at det fødes ulvevalper utenfor ulvesonen eller at det etableres revirer der.

Innenfor ulvesonen skal det tilrettelegges for ulvens eksistensberettigelse. Det er ingen uenighet om at ulven skal ha større vern innenfor ulvesonen der myndighetene også har innført ulike forebyggende tiltak. Ulveforvaltningen innenfor ulvesonen bygger dels på holdningsskapende arbeid, særlig i samspill med primærnæringsliv og befolkning som bor i eller nær ulvesonen og hvor spenning og konflikt mellom mennesker og rovdyr kan være størst. Ulemper, bl.a. for å begrense risikoen mot at ulven forårsaker større skade for befolkningen og omgivelsene, forsøkes redusert gjennom kompensasjonsordninger og liknende tiltak som har ført til sterk reduksjon av beitedyrhold innenfor ulvesonen. Dette har igjen den følge at ulvene i ulvesonen først og fremst jakter tilgjengelig vilt, men ikke konsekvent. Loven har ellers særlige bestemmelser om betinget skadedyrfelling, men som faller utenfor rammen av tvisten her.

Jaktperioden innenfor ulvesonen er etter rovviltforskriften § 8 fastsatt å finne sted i tidsrommet fra 1. januar frem til 15. februar. Dette er nærmere begrunnet ut ifra hensynene til ulvebestandens parringstid og ulveparenes skjøtsel av valpekull. (Jaktperioden er imidlertid utvidet utenfor ulvesonen idet norsk ulveforvaltning ikke opererer med samme grad av vern av ulven der.)

Kort om sakens problemstilling ved Klima- og miljødepartementets vedtak 22. desember 2021.

Klima- og miljødepartementets vedtak 22. desember 2021 er fattet etter klagebehandling over vedtak besluttet i oktober 2021 av rovviltnemndene (i region 4 og 5) som vedtok felling av ulver både utenfor og innenfor ulvesonen.

Gjennom klagevedtaket ble det gitt tillatelse til felling av inntil 51 ulver på norsk territorium (hvorav 25 ulver innenfor ulvesonen som her er sakens tvistetema); av en samlet sør-skandinaviske ulvebestand på om lag 480 ulver hvorav anslagsvis 80 ulver gjennomgående har tilhold i Norge.

Departementet er, iht forvaltningsloven, satt til å prøve alle relevante sider av rovviltnemndenes fellingsvedtak. Klagevedtaket bygger på innhentede fagråd fra bl.a. Miljødirektoratet og relevante uttalelser fra andre aktører. Retten går ikke nærmere inn på de ulike innspill som er foretatt overfor departementet i klageomgangen, først og fremst ettersom ankepunktene i rettstvisten her er knyttet til *departementets lovtolkning* av naturmangfoldloven § 18.

Tingretten har ved den foreløpige avgjørelse 29. desember 2021 stanset jakten innenfor ulvesonen i 2022 inntil videre, men dette forhold undergis nå nærmere rettslig vurdering etter gjennomført kontradiksjon med avholdte muntlige forhandlinger der alle parter og partshjelpere har kommet til orde, så vel skriftlig som muntlig. Alle berørte spørsmål skal nå undergis fornyet vurdering, jf. tvisteloven § 32-8 annet ledd.

Naturmangfoldloven § 18 viderefører Norges tilsvarende grunnplikter som følger av Bernkonvensjonen. Tvisten her reiser grunnleggende spørsmål om den rettslige forståelse av Norges plikter etter dette regelverket.

Høyesterett har avsagt dom 26. mars 2021 (HR-2021-662) og foretatt flere rettslige betraktninger knyttet til Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven § 18. Saken dreide seg om å prøve lovligheten av et klagevedtak fra departementet av 2017; om felling av ulver *utenfor ulvesonen*. Høyesterett fant at vedtaket var gyldig. Ved en senere dom, avsagt av Oslo tingrett 9. juli 2021 (TOSL-20-66433), trakk tingretten den konklusjon at et klagevedtak fra departementet av 2019, om felling av ulver *innenfor ulvesonen*, måtte anses ugyldig. Retten vil komme tilbake til betydningen av disse to dommene i premissgivingen nedenfor.

Et nytt element i rettskildebildet, som ikke har hatt direkte påvirkning på noen av de ovennevnte dommene fra 2021, er kommet til ved at Stortinget den 3. juni 2020 vedtok et tillegg i naturmangfoldloven § 18 annet ledd; gjennom ny, annen setning. Bestemmelsen får direkte anvendelse i saken her. Retten vil komme tilbake til forståelsen og betydningen av lovtillegget i rettens senere premissgiving.

Partene har altså inntatt kryssende rettsoppfatninger om den relevante lovbestemmelse i naturmangfoldloven § 18 første og annet ledd, og konvensjonens og lovens betydning for lisensfelling innenfor ulvesonen. Dette innbyr til nokså sammensatte og komplekse avveininger i lys av de relevante rettskilder.

Saksøkerne mener at departementets vedtak av 22. desember 2021 om felling av ulver innenfor ulvesonen er ugyldig i sin helhet, og ikke kan gis rettsvirkning. I forlengelsen av dette mener saksøkerne at lisensfelling av disse 25 ulvene i sesongperioden 2022 fortsatt må forbys av tingretten. Staten er uenig.

Partene er imidlertid i stor grad enige om at Høyesterett ved sin dom klargjør forståelsen av den grunnleggende rettstilstand etter konvensjonen og loven. Uenigheten mellom partene kommer derimot klart til syne når de på ulikt vis tilnærmer seg spørsmålet om hvilken *juridiske terskel i naturmangfoldloven § 18 som må være oppfylt* før man står overfor en legitim adgang til å beslutte uttak av ulver innenfor ulvesonen. Uenigheten er her stor, særlig knyttet til betraktningene om betydningen av bestandsmålet. Dette gjelder om, og hvordan, bestandsmålet skal ha innflytelse på lovtolkningen.

Den omtvistede rettslige terskel for adgangen til felling av ulver innenfor ulvesonen springer ut fra de formulerte rettsvilkår i naturmangfoldloven § 18, se første ledd bokstav c. Partenes uenighet omfatter imidlertid også forståelsen av lovbestemmelsens annet ledd, og særlig annen setning som ble tilføyd av Stortinget i juni 2020. Partene har i denne sammenheng også ulik rettsoppfatning av innholdet i Bernkonvensjonen artikkel 9.

Tingretten finner, av oversiktligheitsgrunner, at det her er hensiktsmessig å gjengi de sentrale rettsregler som følger av konvensjonen og loven (og har selv uthevet de deler av regelverket som er av størst viktighet for rettstvisten):

Bernkonvensjonens artikkel 9 åpner for unntak av fredning av utrydningstruede arter ut i fra disse forutsetninger:

- «*no other satisfactory solution*»
- «*not be detrimental to the survival of the population concerned*»
- «*in the interests of public health and safety, air safety and overriding public interests*»

Bernkonvensjonens Stående komité har i 2010 understreket at artikkel 9 skal tolkes strengt.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd, med dens bokstav c, lyder:

*Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate **uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk***
*c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller **andre offentlige interesser av vesentlig betydning**,*

Naturmangfoldloven § 18 annet ledd, slik den nå lyder etter tilleggsbestemmelsen i annen setning vedtatt 3. juni 2020:

*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.*

Sentralt for den rettslige vurdering står konvensjonens og lovgivers ord, med de av Stortingets lovfastsatte uttrykksmåter.

Ut over lovens formulering skal lovens forarbeider, og da i særdeleshet Stortingets egne føringer som lå til grunn for både anerkjennelsen av Bernkonvensjonen og det videre lovarbeidet mot vedtakelsen av naturmangfoldloven, tillegges betydelig vekt. Også øvrige forarbeider fra departementene samt faginstanser/rådgivere og relevante høringsuttalelser vil kunne kaste lys over rettskildebildet, og kunne få innflytelse på lovtolkningen. I en særstilling innunder dette regelregime befinner seg de såkalte «etterarbeider» fra Stortinget selv, fortrinnsvis når slike uttalelser avspeiler en manifest lovgivervilje.

Debatten om bevaring av den utrydningstruede ulvestammen har fremkalt sterk meningsutveksling gjennom mange år i politikken og i befolkningen. Et bidrag, med sikte på konfliktdemping, har vært å skape politiske forlik og utvirke særskilte meldinger innen rovdyrpolitikken om hvordan en mest mulig smidig rovdyrforvaltning bør innrettes. Slikt kildemateriale vil dermed også, slik Høyesterett bl.a. uttrykker i dommen fra 2021, ha betydning for vurderingen av rettstilstanden på området.

Norsk ulveforvaltning banet også vei for rovviltforskriften av 2005 som et ytterligere verktøy til bruk for lovforståelsen; så langt disse forskriftsbestemmelser ikke kommer i konflikt med loven selv (idet lovgiver ikke har åpnet for derogasjonsadgang i forskriften).

Saksøkerne, organisasjonene NOAH, WWF og FVR, har i det vesentligste anført:

Departementets fellingsvedtak 22. desember 2021 er beheftet med feil under alle ledd i rettsanvendelsen av naturmangfoldloven § 18 og den konklusjon som trekkes ut av det. Det er også flere andre feil i vedtaket som blir for omstendelig å anfekte i forføyningssaken her hvor det haster med rettslige avklaringer. De påviste feil som gjøres gjeldende er ganske så like de tilsvarende feil som ble begått i departementets vedtak 31. desember 2019 om felling av ulver innenfor ulvesonen, og som Oslo tingrett ved sin dom 9. juli 2021 fant ugyldig.

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 som dermed har samme svakhet som vedtaket fra 2019. Retten må finne, også dette 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 her 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.

Tingretten må legge til grunn at det politiske bestandsmålet på ulv i Norge ikke er noen rettsstyrende faktor som kan få innflytelse på den generelle lovtolkning av naturmangfoldloven § 18. En motsatte konklusjon, gitt at oppnåelse av bestandsmålet skulle styre tolkningen, ville lede til at naturmangfoldlovens øvrige vilkår for unntak fra fredning helt mistet sin realitet.

Stortinget har uttrykt at dette politiske bestandsmålet skal forvaltes gjennom rovviltmyndighetene så nært dette lar seg gjøre, men må nødvendigvis ligge innenfor de rettslige vilkårene for felling etter konvensjonen og loven.

Dette innebærer at det politiske bestandsmålet først påvirker en beslutning om felling dersom det allerede ut ifra de strenge rettsvilkår kan fastslås at vilkårene i naturmangfoldloven § 18 er oppfylt. Denne lovforståelsen er ikke rokket ved gjennom lovens § 18 annet ledd annen setning som kom til ved lovendringen i 2020.

Tilleggsbestemmelsen i 2020 ble til som følge av et spesielt representantforslag der det fremsatte forslaget ble debattert og endret under marsjen, men fortsatt ikke med unison enighet om forståelsen av forslaget politikerne seg imellom. Uttalelsene under lovbehandlingen av dette forslag viser at lovgiver kun tok sikte på å videreføre og presiserer gjeldende rett. Heller ikke Høyesterett kommenterer bestandsmålet i sin dom fra mars 2021.

Statene står ikke fritt til å endre unntaksvilkårene i Bernkonvensjonen artikkel 9 med den strenge terskel for unntak fra fredning hvor Den Stående komite` fremhever nødvendigheten av: «*To ensure consistency in interpretation and application of Article 9, national transposition measures should not modify its terms, selectively apply its provisions or add supplementary conditions or derogations not provided for by the Convention.*»

Tilsvarende gjelder forarbeidene til naturmangfoldloven som taler for at bestandsmålet ikke kan tillegges vekt i rettsanvendelsen, se Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) og må anses støttet

av uttalelse 15. desember 2016 fra Lovavdelingen. Verken Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven åpner for å styre etter nasjonale bestandsmål.

Bestandsmålets rettslige betydning har først og fremst en side mot rovviltnemndene som er gitt kompetanse til å vedta felling av ulver dersom bestanden ligger over bestandsmålet (og de rettslige lovvilkårene for felling er oppfylt), jf. rovviltforskriften §§ 7 og 10.

Lovendringen av 2020, ved tilføyelsen av §18 annet ledd annet punktum, innebærer imidlertid at forvaltningen «skal», altså pålegges, å trekke bestandsmålet inn i vurderingen; men da på den måte at bestandsmålet begrenses til å inngå i forvaltningsutøvelsen under «kan»-skjønnet. Dette politiskbestemte bestandsmålet utgjør dermed en ønsket politisk måloppnåelse, men rekker ikke lenger.

Staten kan ikke bli hørt med at bestandsmålet åpner for å forhåndsfastslå at vilkårene for fredningsunntak pr. definisjon er oppfylt ut ifra et faktum om at det foreligger 4-6 ynglinger, hvorav 3 helnorske. Dette bestandsmålet er ikke fastsatt i tråd med de tvingende reglene i naturmangfoldloven kapittel 2, herunder kravet om å bygge på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Under enhver omstendighet kan ikke et slikt bestandsmål erstatte vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Departementet tar her heller ikke innover seg skillet mellom beiteprioriterte områder (utenfor ulvesonen) og rovviltprioriterte områder (innenfor ulvesonen) med de ulike terskler som gjelder felling. Dette skillet er understreket av Stortinget ved flere anledninger og er vurdert nærmere av Oslo tingrett i dommen 9. juli 2021.

Ulvesonen utgjør et lite landareal for Norge og for ulven, med krav om høy terskel for når det kan felles ulver der. Denne høye terskel for felling av ulv inngår i lovtolkningen, der Norge har en tung internasjonal forpliktelse til å forholde seg til fredning av ulven innenfor ulvesonen. Terskelen må vurderes konkret i hvert enkelt vedtak, men dette reflekteres ikke ved departementets vedtak.

Domstolene må anvende alminnelig juridisk metode ved fastleggelse av vedtakets gyldighet der rettskildene vektlegges ut ifra sin trinnhøyde. Stortingets vilje og signaler har kun rettslig vekt i den grad det kommer til uttrykk i forbindelse med demokratisk fattede vedtak i lovs form, her gjennom Grunnloven og deretter naturmangfoldloven som gjennomfører Bernkonvensjonen i norsk rett.

Stortingets signaler i rovviltforlikene om bestandsmål som kommer til uttrykk i forskriftsform (med unntak av naturmangfoldloven § 18 annet ledd annet punktum) får kun betydning i tilfeller hvor de rettslige vilkårene for felling allerede er oppfylt, og slik må også Høyesterett forstås.

En feilaktig oppfatning av at de rettslige vilkårene for felling automatisk er oppfylt så lenge ulvebestanden ligger over bestandsmålet, ville danne større grobunn for store deler av konflikten som departementet angivelig forsøker å dempe ved å redusere ulvebestanden mot nedre del av bestandsmålet. De politiske signaler som følger av Hurdalsplattformen får ingen innflytelse på lovtolkningen.

Domstolen kan, og skal, vurdere hvorvidt et vedtak oppfyller den høye terskel for felling innenfor ulvesonen og om dette er innfridd i departementets vedtak 22. desember 2021. Departementet har i vedtaket begått feil ved rettsanvendelsen under alle tre unntaksvilkår i naturmangfoldloven § 18, og begått de samme lovtolkningsfeil som førte til at vedtaket 31. desember 2019 ble ansett ugyldig av Oslo tingrett i dommen 9. juli 2021. I saken om gyldigheten av vedtaket fra 2019 stod man også overfor hensyn knyttet til konfliktdemping, tillit til rovviltforvaltningen, beitenæring, jaktinteresser og psykososiale forhold som det også nå vises til i det siste vedtaket av 2021.

Staten anfører stadig at det må legges vekt på at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden over noen år er betydelig, og at det «å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn». Videre anfører staten at en reduksjon av ulvebestanden ned mot bestandsmålet, «når vi over noen år har ligget over bestandsmålet», vil bidra til konfliktdemping og ivaretagelse av tilliten til rovviltforvaltningen. Men staten har ikke fått gehør for dette i tingretten i 2021. Tvert imot må det kunne etableres en rettssetning om at det ikke er tilstrekkelig at ulvebestanden ligger over bestandsmålet selv om fellingsvedtaket ikke vil omfatte genetisk, viktige ulver. Som tingretten fremhevet i dommen fra 2021 hadde staten «lagt til grunn en lavere terskel i vedtaket enn det lovgiver har forutsatt», samtidig som retten ikke kunne se at hensynet til tillit «til forvaltningen talte for felling av Letjennareviret». Tingretten fremholdt at «avviket mellom terskelen forarbeidene oppstiller og de konkrete omstendighetene som gjorde seg gjeldende for Letjennareviret» var «så markert at forvaltningens avveining bør tilsidesettes.»

Vedtaket 22. desember 2021 er altså fattet med samme uriktige rettslige begrunnelse som vedtaket 31. desember 2019. Vedtaket av 2021 omfatter 19 flere ulver enn vedtaket i 2019 og må fordre betydelige overvekt av motstående offentlige hensyn, særlig når en står overfor uavklart fremtidig måloppnåelse om 3 helnorske ynglinger. Vernehensynet gjør seg tungt gjeldende i saksforholdet her.

Saksøkerne mener det foreligger klare svakheter i vedtaket i 2021 som er beheftet med rettsanvendelsesfeil ved at bestandsmålet anvendes (slik som i 2019) indirekte som et selvstendig vilkår for felling (kamouflert som hensynet til konfliktdemping og tillit). Departementet viser kun til at terskelen skal være høyere innenfor ulvesonen, men ikke hvordan dette slår ut. Departementet vurderer ikke på noe tidspunkt betydningen av den høye terskelen i den konkrete vurderingen. Det er heller ikke dokumentert tilstrekkelige

konkrete negative virkninger av de ulike revirene til å gjøre unntak fra den strenge totalfredningen av ulv. Det er ikke påvist at eventuelle belastninger som følge av de konkrete revirene er over det som man kan forvente fra den normale forekomsten av ulv innenfor ulvesonen. Vedtaket oppfyller dermed ikke den høye juridiske terskelen innenfor ulvesonen.

De konkrete omstendighetene som skulle tilsi felling av dyrene i Bograngen, Hornmoen, Slettås og Rømskog innenfor ulvesonen er heller ikke vesentlige nok til å tilsidesette vernehensynet.

De fire revirene har ingen konkrete negative virkninger, tilsvarende som for Letjenna-reviret i 2019, og dette erkjennes langt på vei av staten i tilsvaret der det står: «Det er lagt noe vekt på hensynet til beitenæring, jaktutøvelse og psykososiale forhold – ikke fordi de aktuelle revirene har spesielt negativ innvirkning på disse hensynene i sine nærområder...» Hertil kommer at hensynet til beitenæringen må vike, jf. Innst. 257 L (2016-2017) side 10, der det fremgår: «Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen».

Like fullt begrunner departementet vedtaket av 2021 med henvisning til en samlet belastning hvor konflikten forsterkes når bestanden er over bestandsmålet, og hvor beitenæringen er tillagt noe vekt.

Hensynet til jakt gjorde seg heller ikke særlig gjeldende i saken her og understøttes av Innst. 257 L (2016-2017) side 10 hvor Stortinget forutsetter særskilt dokumentasjon. Departementet har likevel vektlagt hensynet til jakt i vedtaket 2021, men da under henvisning til at «tilstedeværelsen av ulv i områdene over en lengre periode, har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen. Det legges til grunn at hensynet til jakt alene ikke gir grunnlag for felling av Hornmoenreviret, Slettåsreviret eller de norske delene av grenserevirene Rømskog eller Bograngen, men at hensynet kan tillegges en viss vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.»

Hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold gjorde seg reelt sett heller ikke gjeldende da departementet konstaterte at ulvene i de fire revirene ikke hadde utvist verken unormal eller nærgående adferd, men at slike forhold «kan tillegges noe vekt i den samlede vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c.»

Departementets eneste konkretisering av opplyste ulemper dreide seg om tap sau i oktober 2021 til et av lederdyrene i Rømskog-reviret. Også i vedtaket fra 2021 står man altså igjen med avgjørende vektlegging på hensyn til konfliktdemping, og hensynet til tillit til forvaltningen.

Det er mangelfullt når vedtaket ikke dokumenterer hvorfor ikke konfliktdempende tiltak kan bidra til å redusere konfliktnivået, og øke tilliten til forvaltningen. Det fremgår ikke hvorfor eksempelvis ikke målrettet arbeid med holdningsendringer, kunnskapsformidling eller mediestrategi kunne vært benyttet i stedet. Argumentasjonen er sviktende.

Retten må kunne legge til grunn at departementet, også i 2021, har lagt helt avgjørende vekt på bestandsmålet, og kamouflert dette som hensynet til konfliktdemping og tillit til rovdyrforvaltningen, og trukket den feilaktige slutning at: «Nivået på bestanden sett i forhold til bestandsmålet, vil derimot være et moment som inngår i vurderingen av om vilkåret er oppfylt».

Departementet fremholder på generelt grunnlag at når ulvebestanden er over bestandsmålet fører det til konfliktskapelse og redusert tillit til rovdyrforvaltningen om ulvene ikke blir felt: «Departementet anser konfliktnivået som betydelig, og vurderer at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået tilknyttet ulv i ulvesonen. Departementet anser at lisensfelling vil virke konfliktdempende, selv om det er sannsynlig med forekomst av både streifulv og relativt rask reetablering av ulv i de aktuelle reviområdene.» Saksøkerne mener dermed det fremgår av departementets vedtak, også i 2021, at bestandsmålet benyttes som et selvstendig kriterium for felling av ulvene. Dette er i strid med konvensjonen og naturmangfoldloven, og harmonerer dessuten dårlig med departementets gjengivelse av Stortingets uttalelser om lovgivningen.

Saksøkerne mener dessuten at tilliten til forvaltningen *ikke* blir ivaretatt ved fellingsvedtaket når vedtaket ikke er fattet i tråd med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen som krever at myndighetene anerkjenner den høye terskelen innenfor ulvesonen for å sikre artens langsiktige overlevelse og tilstedeværelse som en del av norsk natur. Og forutsigbarheten dannes først ved en lojal oppfølging av sonepolitikken. Det antas at departementets forståelse og slutning fører til mindre tillit, ikke mere tillit.

Stortinget har selv påpekt at konfliktnivåaspektet er en nokså flyktig størrelse, se St. Meld. 21 (2015-2016) side 84 der det heter: «[d]e som ikke ønsker å øke bestanden peker på konfliktnivået i ulveforvaltningen, mens de som ønsker å øke bestanden viser til at ulv er en kritisk truet art og mangelen på toppredatorer i norske økosystem...»

Hensynet til konfliktdemping er heller ikke ivaretatt gjennom vedtaket. Rovviltforvaltning vil alltid være konfliktrikkelig, og undergitt et strengt rettslig verneregime. Lovgiver har delvis utført interesseavveiningen i forkant ved å innføre soneforvaltningen med lav og høy terskel for når truede arter kan uttas. Vedtakets påpekte konfliktreduserende element ved uttak av ulver vil raskt la seg erstatte ved ny tilkomst av ulver innenfor ulvesonen. Konflikten som skapes av soneforvaltningen og bestandsmålet kan i seg selv ikke vektlegges ved en vurdering av unntak fra fredning innenfor ulvesonen.

Tingretten må nå, slik som i dommen av juli 2021, konkludere med at vedtaket lider av rettsanvendelsesfeil ettersom staten ikke overholder den høyere terskelen som gjelder for lisensfelling av ulver innenfor ulvesonen. Det må mer til for å tillate felling enn bare at bestanden ligger over bestandsmålet og at uttaket ikke vil true genetisk viktige individer.

Naturmangfoldloven § 18 annet ledd annet punktum gir heller ikke departementet kompetanse til å anvende bestandsmålet som et selvstendig vilkår for felling – bestandsmålet påvirker kun forvaltningens «kan»-skjønn – og kriteriet om *bestandsmålet kan under enhver omstendighet ikke erstatte* bokstav c som et selvstendig rettsvilkår.

Staten har erkjent at dersom vedtaket anses ugyldig, foreligger det også sikringsgrunn etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b) som underbygger et fortsatt behov for forbud mot ulvejakt innenfor ulvesonen i 2022.

Dersom tingretten skulle komme til at departementets fellingsvedtak 22. desember 2021 likevel er gyldig, mener saksøkerne at retten fortsatt må forby felling av ulvene med hjemmel i tvisteloven §34-2 annet ledd under henvisning til at det er fare ved opphold. Det er ikke påvist noen konkrete forhold ved de aktuelle ulverevirene som krever umiddelbare fellingstiltak. Staten vil samtidig ha adgang til å fatte nye vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen når det måtte påvises fare for skade etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Saksøkerne tiltrer i denne sammenheng tingrettens begrunnelse i den foreløpige avgjørelsen 29. desember 2021 der det står: «Retten har særlig hensyntatt risikoen for at felling av ulv representerer rettsstridig inngrep i artsmangfoldet som ikke uten videre enkelt lar seg reparere i ettertid, satt opp mot statens interesser ved forberedelser med videre med sikte på å foreta snarlig desimering av den samme ulvebestand.»

Saksøkerne anfører videre at midlertidig forføyning er påkrevet i samsvar med tvisteloven § 34-1 annet ledd ettersom staten ikke kan bli hørt med at skade eller ulempe ved å avvente felling av ulvene står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkerne har i at forføyningen her blir midlertidig stående.

Saksøkerne la etter dette ned slik

PÅSTAND

- 1. Staten v/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 rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.*
- 2. Saksøkerne tilkjennes sakens omkostninger.*

Staten ved Regjeringsadvokaten har i hovedsak gjort gjeldende:

Vilkårene for midlertidig forføyning er ikke oppfylt og Klima- og miljødepartementets vedtak 22. desember 2021 er gyldig. Det er ikke sannsynliggjort at vedtaket er ugyldig, og det er ikke lenger grunnlag for å opprettholde den foreløpige avgjørelsen av 29. desember 2021.

Saksøkernes anførsler oppfattes å være begrenset til spørsmålet om departementets avgjørelse om uttak av ulvene innenfor ulvesonen er i samsvar med lovens § 18 første ledd bokstav c, med henvisning til lovbestemmelsens annet ledd. Selv om domstolen i prinsippet skulle ha full kompetanse til å foreta denne rettslige prøvingen, må det likevel utvises en viss tilbakeholdenhet ved overprøvingen av subsumsjonen.

Verken forarbeidene til Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven gir noen nærmere veiledning om forståelsen av lovens § 18 første ledd bokstav c. om å «ivareta... andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Se også Høyesteretts dom 26. mars 2021 avsnittene 97-100. Høyesterett har samtidig gitt uttrykk for at det ikke er riktig å se på bestemmelsen som en sikkerhetsventil som bare kan brukes i ekstraordinære tilfeller.

Høyesterett fremhever videre at ulike offentlige interesser må kunne kumuleres, og at det skal skje én samlet interesseavveining, se avsnitt 101. Videre skal de interesser som taler for felling samlet sett veie tyngre enn de aktuelle vernehensynene som gjør seg gjeldende. Samtidig skal de distriktpolitiske hensyn som Stortinget har omtalt tillegges vesentlig vekt, sml. avsnitt 108 og 109.

Staten er enig med saksøkerne i at ethvert uttak av ulv – også når bestandsmålet er nådd – skal være forankret i lovens nærmere fastsatte fellingsvilkår etter § 18. Det er også enighet om at bestandsmålet i seg selv ikke er et selvstendig kriterium for felling.

Men loven gir rom for å vektlegge føringer fra Stortinget (vedtatt som plenarvedtak og i stor grad inntatt i rovviltforskriften). Avveieende formål er allerede innbakt i selve utformingen av lovens vilkår, jf. høyesterettsdommens avsnitt 53, der lovbestemmelsen foreskriver en nærmere interesseavveining av fellingshensyn satt opp mot vernehensyn.

Stortingets føringer på rovviltområdet er kommet til som følge av demokratisk forankrede interesseavveininger. Stortingets føringer er gjennomgående relevante faktorer i lovanvendelsen etter § 18 første ledd bokstav c og ikke bare momentgrunnlag til bruk innunder lovbestemmelsens «kan»-skjønn. Dette har også klar støtte i Innst. 257 L (2016-2017), særlig s. 10 der det vises til at interesseavveiningen skal være av dynamisk karakter, og at det perioder - når bestanden er over bestandsmålet - skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Lovendringsprosessen

i 2020 ville vært helt overflødig dersom poenget bare var å gi adgang til å vektlegge bestandsmålet innunder «kan-skjønnet». Ingen forarbeider understøtter saksøkernes motsatte oppfatning.

Vektlegging av Stortingets føringer og departementets praksis ligger innenfor Bernkonvensjonens rammer, sml. Høyesteretts vurderinger i avsnittene 98-100 og 107, og konvensjonens verneformål ivaretas ved summen av nasjonale tiltak, samt gjennom samarbeid med andre land.

Den Stående Komite` har ved flere anledninger uttrykt forståelse for at ulveforvaltning er kompleks, og at statene må ha fleksibilitet til å finne en rimelig balanse mellom de motstridende hensyn.

Stortinget har forestått interesseavveininger for ulveforvaltningen også før naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, bl.a. gjennom «Rovviltmeldingen» i 2004 der det var forutsatt at forvaltningen måtte gjennomføres på en måte som skaper tillit mellom lokalbefolkning og regionale og sentrale myndigheter. Hva gjelder det norske bestandsmålet ga Høyesterett uttrykk for at Norges bidrag til en levedyktig sør-skandinavisk ulvebestand var «klart» tilstrekkelig for at forpliktelsen etter Bernkonvensjonen art. 2 er oppfylt, se avsnitt 69.

I Rovviltmeldingen av 2004 er det en klar forventning fra Stortingets side om at det skal skje bestandsregulering for å holde ulvestammen så nær bestandsmålet som mulig. Felling og jakt er ansett som konfliktdempende tiltak og sentralt virkemiddel for slik regulering av bestanden. Meldingen forutsetter at det skal åpnes for lisensjakt på ulv når det finnes et overskudd utover det fastsatte bestandsmål, og i denne sammenheng er uttalt at «*Stortinget ber Regjeringen forvalte rovdyrene basert på nasjonale bestandsmål med følgende bestander...*».

Soneforvaltningen, se Innst. O. nr. 80 (1999-2000) s. 3, innebærer at det skal være strengt vern innenfor kjerneområdet for å sikre levedyktige bestander iht. Bernkonvensjonens forpliktelser, se her Høyesteretts avgjørelse i avsnitt 69 og 71.

Den norske ulveforvaltningen bygger på at rovviltkommunene, gjennom lokal forankring skal ha et eierforhold til den nasjonale politikken. Dette understrekes særlig gjennom «Rovviltforliket» i 2011, som deretter er videreført og tydeliggjort ved Stortingets behandling av «Ulvemeldingen» i 2016. Hensynet til å sikre overlevelse av de store rovviltartene i norsk natur må kombineres med en forvaltning som totalt sett bidrar til å dempe konfliktene og motvirke utrygghet innenfor den todelte målsettingen, ved at forvaltningen skal skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig.

Både regjeringen og Stortinget har ment at soneforvaltningsmodellen skal videreføres. Det er et underliggende premiss i denne vurderingen at det også kan foretas lisensfelling i ulvesonen dersom bestandsmålet er nådd. Tross vernet av ulven, gir det samlede rettskildebildet klart uttrykk for at det også innenfor forvaltningsområdet er aktuelt å felle par og familiegrupper når bestanden tåler det.

Lisensfelling av ulv kan ha en konfliktdempende effekt. Dette gjelder særlig når det er gitt en nærmere ramme for ulveforvaltningen, også innenfor ulvesonen, hvor konkretisert måltall er nødvendig for å iverksette egnede og nødvendige tiltak for beskyttelse av ulvebestanden.

Det er av flere komplekse grunner aldri operert med et minimumsmål for ulvebestanden, og Stortinget har i stedet vedtatt en intervallmodell for bestandsmålet i form av årlige ynglinger. Det er ikke tvilsomt at Stortinget også understreker at det er adgang til lisensfelling innenfor ulvesonen, og har i denne sammenheng vist til jakt er et konfliktdempende tiltak også innenfor ulvesonen.

For understreke at det ikke skulle herske tvil om lovens anvendelsesområde, ble det igangsatt lovendringsforslag som munnet ut i Innst. 257 L (2016-2017) der Stortinget ba regjeringen sørge for at lisensfelling også kunne hjemles i § 18 første ledd bokstav c. Dette var Stortingets måte å gjenopprette forutsetningen om at naturmangfoldloven ga rom for dagens rovdyrpolitikk, og som er utformet etter en samlet avveining mellom ulike interesser.

Terskelen for lisensfelling er utvilsomt høyere innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. Men det er ingen holdepunkter gjennom Høyesteretts uttalelser, eller øvrige kilder, som indikerer at vurderingstemaet, vurderingsmomentene og vekten av Stortingets syn skal være annerledes innenfor ulvesonen.

Normen for felling innenfor ulvesonen er at de offentlige interessene som taler for uttak, må «veie tyngre» enn vernehensynene og som forsterkes ved den senere lovendringen i § 18 annet ledd annen setning om at det skal legges vekt på bestandsmålet ved uttak etter § 18 første ledd bokstav c.

Høyesteretts subsumsjon i dommen 9. mars 2021 har overføringsverdi også til vår sak, særlig at hensynet til forutsigbarhet, konfliktdemping og tillit kan tillegges «adskillig vekt» i vurderingens skjønsmessige karakter.

Innenfor ulvesonen er det desto viktigere å skjule hen til vernehensynene, da med strengt vern av et begrenset antall familiegrupper innenfor bestandsmålet, og samtidig foreta vurdering av om disse ulvene er genetisk viktige slik at uttak ikke får særlig negativ betydning for status for den sør-skandinaviske bestanden. Det er ikke holdepunkter i

tidligere uttalelser fra Stortinget om at lisensfelling i en slik situasjon skal være underlagt spesielt strenge kriterier.

Ved lovendringen i 2020 mente Stortinget presumptivt å utvide det rettslige handlingsrommet, og understreket samtidig behov for å videreføre tidligere føringer. Det skal altså foretas en interesseavveining av dynamiske karakter, med senket juridisk terskel for felling etter § 18 første ledd bokstav c når bestanden er over bestandsmålet.

Verken lovens ordlyd, Stortingets omtale av «distriktpolitiske hensyn» i Innst 257 L (2016-2017) eller Høyesterett gir støtte for at det må være spesielle forhold ved det enkelte revir som tas ut, eller at revirets påvirkning på de relevante faktorene må dokumenteres særskilt. Den interesseavveining som skal foretas er ikke en sikkerhetsventil som bare skal brukes i ekstraordinære tilfeller, men forutsetter at vernehensynene er tilstrekkelig ivaretatt.

Staten er etter dette uenig med tingrettens terskel for felling innenfor ulvesonen slik som angitt i dommen 9. juli 2021, og uenig med saksøkernes oppfatning om terskel for uttak av ulver innenfor ulvesonen.

Når det kommer til *den konkrete avveining i vedtaket av 2021* mellom vernehensynene på den ene siden og behovet for lisensfelling på den annen side, avhenger dette av en sammensatt vurdering av ulike faktorer – det må være overveiende samnsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på de offentlige interesser av vesentlig betydning – her de nasjonale distriktpolitiske hensyn.

Et vedtak om lisensfelling vil forutsetningsvis være knyttet opp til bestemte revir, vurdert etter en konkret vurdering, og med vekt på årets bestandssituasjon, genetisk status, konfliktnivå, påvirkning på relevante hensyn mv. Stater enig i at det må fremgå av vedtaket at det er rasjonelt begrunnet å ta ut de aktuelle revirene for å ivareta de interessene som taler for felling.

Bestandsreguleringen er i vedtaket 2021 rettet mot revir som ikke er genetisk viktige og et uttak som er i tråd med faglige tilrådninger fra Miljødirektoratet om hva bestanden vil tåle. Uttaket innebærer intet for at bestandsmålet nås neste vinter. Fellingen følges opp gjennom forholdsregler fra statsforvalteren mot utilsiktet felling, særlig om trefning skulle involvere genetisk viktige individer. Det må i vedtaket aksepteres at det i trekkes inn hensyn «av nokså generell karakter», som det som regel ikke lar seg gjøre å påvise konkret hvordan gjør seg gjeldende.

Vernehensyn er etter dette tilstrekkelig ivaretatt, og dermed foreligger større rom for å vektlegge andre samfunnsinteresser i den konkrete interesseavveiningen. Det er dermed anvendt en noe senket terskel for uttak i saken her med henvisning til bestandsmålet og de

genetiske forutsetninger. Videre er det med rette lagt vekt på de distriktspolitiske hensyn knyttet til beitenæring, jaktutøvelse og lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold, sml. rovviltforskriften § 1.

Konfliktnivået rundt ulvebestanden forblir høyt, og det må anses som en tungtveiende offentlig interesse å redusere dette, jf. tidligere uttalelser fra Stortinget om betydningen av lisensfelling for konfliktdemping og viktigheten av at bestandsmålet følges opp. Dette gjøres nå også i samarbeid med svensk rovviltmyndighet hva gjelder ulvene i grenserevirene.

Det må for øvrig være på det rene at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte er oppfylt, jf. § 18 andre ledd første setning.

Staten kan ikke se at vilkår for midlertidig forføyning er oppfylt ettersom saksøkernes ugyldighetspåstand ikke kan føre frem. Staten finner imidlertid ikke grunn for å imøtegå saksøkernes standpunkt om at det foreligger sikringsgrunn.

Det kan etter de gjennomførte muntlige forhandlinger ikke være rom for at slutningen i rettens kjennelse 29. desember 2021 om stans av lisensfelling opprettholdes uten at hovedkravet er sannsynliggjort, sml. unntaksregelen i tvisteloven § 34-2 annet ledd, og som dessuten ville resultere i et «åpenbart misforhold» etter lovbestemmelsens § 34-1 annet ledd.

Staten mener ellers det ikke kan være grunnlag for saksøkernes høye timebruk som fremgår v salæroppgaven, særlig som følge av en langvarig saksforberedelse forut for kjennelsen 29. desember 2021. Staten protesterer mot salærkravets størrelse.

På denne bakgrunn la staten ved Regjeringsadvokaten ned slik

PÅSTAND

1. *Oslo tingretts kjennelse 29. desember 2021 i sak 21-184887TVI-TOSL oppheves i sin helhet.*
2. *Begjæring om midlertidig forføyning 27. desember 2021 tas ikke til følge.*
3. *Staten ved Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader.*

Partshjelperen Utkantkommunenes Sammenslutning (USS) har anført:

USS fremhever lokalsamfunnenes interesse i at ulvebestanden forvaltes i tråd bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget, og at dette er et relevant hensyn i vurderingen av lovens § 18 første ledd bokstav c.

Forvaltningen av rovdyr generelt, og ulv spesielt, er et konfliktfylt politikkområde. USS er enig med Staten i at en stor del av konflikten skyldes at bestanden over tid har ligget over bestandsmålet.

Ordlyden i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c og Høyesteretts uttalelser i HR2021-662-A tilsier at bestemmelsen gir anvisning på en bredt sammensatt og skjønnsmessig interesseavveining. Interessene som taler for felling, må veie tyngre enn vernehensynene som også gjør seg gjeldende. Det følger av Høyesteretts uttalelser at Stortingets uttalelser i Innst. 257 L (2016-2017) vil ha vesentlig vekt i interesseavveiningen.

Stortinget har gjennom de siste 20 årene trukket opp et detaljert forvaltningsregime for å skape forutsigbarhet i ulveforvaltningen, bl.a. gjennom rovvilt- og ulveforlikene fra 2004, 2011 og 2016. Disse forlikene har fått tilslutning fra et bredt flertall på Stortinget, og er gjennomført i rovviltforskriften. De helt sentrale forvaltningsverktøyene som ligger i soneforvaltningen og bestandsmålet har grunnlag i disse forlikene.

Det følger av Høyesteretts uttalelser at hensynet til konfliktdemping i rovviltforvaltningen er et legitimt hensyn i vurderingen av § 18 første ledd bokstav c. Det samme gjelder hensynet til å opprettholde tilliten til rovviltforvaltningen. For å dempe konfliktnivået og opprettholde tilliten til forvaltningen er det helt nødvendig å drive en forvaltning i tråd med de forventninger som er skapt gjennom forvaltningsregimet.

Det er enighet om at terskelen for felling av ulv er høyere innenfor enn utenfor ulvesonen.

Når det gjelder ulvebestandens størrelse, vil de aktuelle hensyn til forutsigbarhet og konfliktdemping gjøre seg like mye gjeldende for folk og lokalsamfunn både utenfor og innenfor ulvesonen. Men innenfor ulvesonen må man avfinne seg med at ulv tar varig opphold, men bestandsmålet har til hensikt å sikre at bestanden også der ikke blir for stor. En forvaltning i tråd med bestandsmålet vil dermed bidra til konfliktdemping og styrke tilliten til forvaltningen.

USS la deretter ned slik

PÅSTAND

1. *Oslo tingretts kjennelse 29. desember 2021 i sak 21-184887TVI-TOSL oppheves i sin helhet.*
2. *Begjæring om midlertidig forføyning 27. desember 2021 tas ikke til følge.*
3. *USS tilkjennes sakskostnader.*

Tingretten ser slik på saken:

Kjennelse om midlertidig forføyning kan vanligvis bare avsies og opprettholdes når saksøkeren, i samsvar med lovens hovedregel, sannsynliggjøre overfor retten at det foreligger både et materielt hovedkrav og en prosessuell sikringsgrunn som underbygger behov for et forføyningssinngrep, jf. tvisteloven § 34-2. Et forføyningstiltak skal etter loven heller ikke være uforholdsmessig byrdefullt overfor den forpliktede, jf. lovens § 34-1 annet ledd.

1. Det tingretten skal prøve:

Det omtvistede vedtaket 22. desember 2021 er fattet i medhold av naturmangfoldloven § 18 første ledd, dens bokstav c, med annet ledd, som gjengis på ny her:

*Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk
c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.*

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

Det er hevdvunnen rettsoppfatning at naturmangfoldloven fullt og reelt speiler Bernkonvensjonen, så langt en naturlig oversettelse fra konvensjonsteksten til norsk lovspråk og begrepsbruk rekker. Prinsipielt foreligger dermed ingen rettslig konflikt mellom innholdet i naturmangfoldloven av 2009 og den eldre Bernkonvensjonen av 1979 som (i lys av prinsipper for traktatolkning, slik som fastsatt i Wienkonvensjonen) bygger på at gjensidige overenskomster mellom stater skal tolkes i kraft av sin rene ordlyd.

Naturmangfoldloven, samt rovviltforskriften, inneholder imidlertid flere *supplerende elementer* om rovdyrforvaltning i Norge enn det som ellers direkte følger av Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Naturmangfoldloven § 18, i seg selv, oppstiller tre kumulative vilkår som alle må være oppfylt for felling av ulver. Loven opererer formelt sett ikke med ulike rettsvilkår for lisensfelling i og utenfor ulvesonen. Vilkårene er at lisensfelling ikke må true «bestandens overlevelse», at formålet ved lisensfelling ikke kan oppnås på «en annen tilfredsstillende måte», og at uttak bare kan gjøres for ivaretagelse av «andre offentlige interesser av vesentlig betydning».

De relevante rettslige vurderinger knyttet til forståelsen av Bernkonvensjonen artikkel 9 og naturmangfoldloven § 18 om lisensfelling av ulv er flere ganger tidligere blitt gjort til gjenstand for tvister i rettsapparatet. Høyesteretts dom 26. mars 2021 (knyttet til departementets vedtak i 2017 som omhandlet felling av ulver utenfor ulvesonen), der departementets fellingsvedtak ble funnet gyldig, utgjør et viktig bidrag til lovforståelsen. Sentralt står også Oslo tingretts senere dom 9. juli 2021 (knyttet til departementets vedtak i 2019 som omhandlet felling av ulver innenfor ulvesonen), der departementets fellingsvedtak ble ansett ugyldig. Staten har påanket tingrettsdommen til Borgarting lagmannsrett hvor det ventelig avsies dom i ankesaken månedsskiftet juni/juli 2022.

Partene er uenige om lovtolkningen av naturmangfoldloven § 18, slik den er begrunnet av departementet i vedtaket 22. desember 2021. Partene har hver især påberopt begge de to ovennevnte dommene fra Høyesterett og tingretten, og forstått dommene ulikt. Saksøkerne mener høyesterettsdommen må tolkes i lys av de konkrete tolkningsspørsmål som naturlig reiste seg under gyldighetsprøvingen av vedtaket i 2017 om felling av ulv utenfor ulvesonen, og at dommen av denne grunn - på flere viktige områder - har begrenset nedslagsfelt for tvister som omhandler felling av ulver innenfor ulvesonen. Saksøkerne fastholder at den etterfølgende tingrettsdommen reflekterer det relevante rettskildebildet for normen som skal gjelde innenfor ulvesonen. Staten er uenig, og fremholder at Høyesteretts dom har avgjørende overføringsverdi også for felling innenfor ulvesonen, og dessuten at den senere tingrettsdommen er uriktig etter sitt innhold.

Saksøkerne har forsøkt å belyse ulike svakheter ved departementets vedtak fra 2021, men har rettet ankepunktene mot departementets rettsanvendelse knyttet til spørsmål om hvordan rettsvilkåret «offentlige interesser av vesentlig betydning» i § 18 første ledd bokstav c skal forstås. Saksøkerne har fremhevet at forståelsen må ligge innenfor en naturlig streng rettslige forståelse av Bernkonvensjonen. Innunder denne vurdering av lovforståelsen, vil tingretten måtte ta stilling til hvilke rettmessige komponenter som skal inngå i vurderingen av rettsvilkåret «offentlige interesser av vesentlig betydning».

Tingretten oppfatter partene slik at de ikke er uenige om at Høyesterett trekker opp en viktig og klargjørende forståelse av den grunnleggende rettstilstand etter konvensjonen og loven. Uenigheten mellom partene kommer imidlertid klart til syne når de tilnærmer seg hvilken *juridiske terskel i naturmangfoldloven § 18 som må være oppfylt* før det så åpnes for legitim adgang til *felling av ulver innenfor ulvesonen*.

Naturmangfoldloven § 18 annet ledd annet punktum bestemmer dessuten, ved nytt lovtillegg vedtatt av Stortinget 3. juni 2020, at det ved vurdering av felling etter første ledd bokstav c skal «legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Lovbestemmelsen var ikke trådt i kraft på vedtakstidspunktet i noen av de to ovennevnte dommer.

Partene er uenige om lovendringen ved suppleringsbestemmelsen i § 18 annet ledd annen setning skal inngå som bestanddel ved selve lovtolkningen av vilkåret i § 18 første ledd bokstav c og dermed få direkte betydning på lovbestemmelsens rekkevidde, eller om lovtillegget utelukkende får innflytelse under forvaltningens utøvelse av det såkalte «kan»-skjønnnet (hensiktsmessighets-skjønnnet); til bruk i den endelige vurdering av om lisensfelling skal igangsettes med et nærmere angitt antall individer som skal uttas.

De kryssende rettsoppfatninger om forståelsen av konvensjonens artikkel 9 og naturmangfoldloven § 18 første og annet ledd, innbyr til noen vanskelige avveininger av lovverket.

Tingretten vil måtte ta stilling til hvilken rettslige terskel etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven § 18 som gjelder for felling av ulver innenfor ulvesonen, da hensyntatt lovendringen i juni 2020. Retten vil videre måtte vurdere den konkrete situasjonen og bedømme om vilkårene er oppfylt for felling av de 25 ulvene innenfor ulvesonen. Dette leder til den avsluttende drøftelse av om vedtaket i 2021 om felling av de 25 ulvene innenfor ulvesonen skal anses som gyldig eller ugyldig, og om fellingsforbudet skal opprettholdes.

2. Om domstolens prøvelsesrett, og prøvingsintensitet av lovens vilkår og kriterier.

Domstolenes rettslige prøving av forvaltningsvedtak, utviklet gjennom mer enn 100 år, bygger på sedvanerett av konstitusjonell rang. Prøvelsesretten er en sentral bærebjelke i en demokratisk rettsstat og anses, av folk flest, som selve innbegrepet av rettssikkerhet. Grunnlovens maktfordelingsprinsipp, med klar inndeling og balansering av statsmakten, innebærer at det ikke er tematikk for domstolen å tre inn i forvaltningens sted og foreta hensiktsmessighetsbetraktninger av det omstridte enkeltvedtaket 21. desember 2021; ei heller om vedtaket burde ha munnet ut i en mer begrenset lisensfelling av ulver innenfor ulvesonen enn det som er blitt fastsatt av departementet. Legalitetskontrollen går ut på at departementets vedtak enten anses gyldig eller ugyldig, med de gitte rettsfølgene av dette.

Høyesterett er, gjennom vår rettsorden ved Grunnloven § 88, utpekt som autoritativ rettsinstans for lovtolkning i rettssaker som står for domstolene. Høyesterett har i dommen 26. mars 2021 (HR-2021-662) redegjort grundig for rettskildebildet knyttet til mange sider av naturmangfoldloven § 18. I det konkrete saksforholdet som stod for Høyesterett, var det spørsmål om å prøve lovligheten av et klagevedtak av departementet fra 2017; om felling av ulver *utenfor ulvesonen*. Høyesterett konstaterte der at departementets fellingsvedtak var gyldig.

Den nærmere vurdering av forvaltningsvedtaket reiser spørsmål om hvilken *prøvingsintensitet* som domstolen her skal benytte. Høyesterett tok i ovennevnte dom ikke eksplisitt stilling til prøvingsintensiteten ved domstolsprøvingen av naturmangfoldloven § 18. Før dette hadde imidlertid Borgarting lagmannsrett, i samme sak, inntatt et nokså klart standpunkt om dette spørsmål og uttalte i dommen LB-2018-128035:

Den konkrete anvendelsen på sakens faktum av de rettslige grunnvilkårene i § 18 annet ledd – at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse» og at «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte» – innebærer naturfaglige vurderinger som må bygge på vitenskapelige kriterier til enhver tid. Avgjørelsene etter § 18 er lagt til organer som må anses særlig kyndige på dette området, og som i tillegg har spesielt gode forutsetninger for å innhente relevante fakta som gjelder disse vurderingene. Lagmannsretten mener domstolene derfor bør være noe tilbakeholdne med å fravike det faglige skjønn som ligger til grunn for forvaltningens subsumsjon for disse vilkårene, jf. Rt-1995-1427 side 1433.

Vilkåret i § 18 første ledd bokstav c om «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» er utpreget skjønnsmessig og forutsetter en avveining av samfunnsmessige hensyn og en vurdering av politisk karakter. Ulike interessegrupper vil kunne ha ulikt syn på hva som er en offentlig interesse av vesentlig betydning. Dette er en rettslig standard hvor innholdet kan +endre seg over tid. Etter lagmannsrettens syn tilsier disse forholdene at domstolene for dette vilkåret bør være noe tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens konkrete anvendelse av lovens vilkår på sakens faktum.

Lagmannsrettens betraktninger om prøvingen av naturmangfoldloven § 18 ble altså ikke desavuert av Høyesterett. Så vel Høyesterett i mars 2021, som Oslo tingrett i juli 2021, synes å ha lagt til grunn samme norm som lagmannsretten for deres respektive prøving av den samme lovbestemmelsen i naturmangfoldloven § 18.

Et nytt prøvingsaspekt oppstår når retten nå også skal drøfte innholdet i den nylig vedtatte tilleggsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 18 annet ledd annen setning hvor det «skal legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Det siste ledd i denne løvkarakteristikken, knyttet til spørsmålet om hvorvidt Stortingets vedtatte bestandsmål er oppnådd, representerer naturligvis ingen grad av fagskjønn og utfordrer heller ingen andre forhold som tilsier innskrenkninger i den alminnelige prøvelsesretten. Den nærmere konsekvens av slik eventuell bestandsoppnåelse, som det altså skal «legges vekt på», adresserer først og fremst rovviltmyndighetenes ulveforvaltning. Det er ingen tvil om at

dette lovtillegget, på en eller annen måte, knytter adgangen til ulvefelling nærmere selve bestandsmålintervallet (4-6 årlige ynglinger) som er fastsatt av Stortinget.

Stortinget har ved lovendringen i 2020 vedtatt at rovviltmyndighetene skal legge vekt på om bestandsmålet er nådd, men lovteksten og dens forarbeider kan vanskelig tas til inntekt for at domstolenes alminnelige prøvelsesrett med dette er ment satt til side. Retten legger i utgangspunktet til grunn at retten ikke er avskåret fra prøvingen av tilleggsbestemmelsen i annen setning, men at retten etter lovformuleringens innhold vil måtte være ytterst tilbakeholden med å overprøve rovviltmyndighetenes uttaksbeslutning i en nærmere gitt situasjon hvor bestandsintervallet, etter uttak av ulv, holdes intakt.

Begrensningen i domstolenes prøvingsintensitet av vurderingstemaet «legges vekt på» etter annet ledd annen setning gir derimot ingen avklaring av det mer grunnleggende spørsmål som partenes strides om – hvorvidt man står overfor vedtakelsen av *et helt nytt selvstendig vilkår* som endrer den rettslige adgang for uttak av ulv; *i forhold til det som ellers tidligere fulgte av lovbestemmelsen § 18 første ledd bokstav c.*

Dersom lovendringen skal forstås som et nytt rettsvilkår, blir det spørsmål om hvordan den samlede rettsregel i naturmangfoldloven heretter skal fortolkes – etter harmonisering av eventuelle motstridsforhold innen lovbestemmelsen selv, eller i forholdet til kryssende krav som følger av Bernkonvensjonen.

Dersom Stortingets lovendring i stedet må anses som *presisering av gjeldende rett*, med sikte på større ansvarliggjøring av rovviltmyndighetene under den nærmere vurdering av om og hvor mange ulver som bør tillattes uttatt med fokus på Stortingets bestandsmål, vil de sentrale rettsvilkår for felling av fredet ulv etter naturmangfoldloven, og som er forankret i Bernkonvensjonen, måtte anses å stå fast.

Retten vil i pkt. 4 ta stilling til dette spørsmål ved bruk av alminnelig juridisk metode der den nærmere kontekst, med lovgivers diskusjoner gjennom lovforarbeidet, hensyntas.

3. Nærmere om Klima- og miljødepartementets vedtak 22. desember 2021.

Et av de grunnleggende vilkår for uttak av ulver etter naturmangfoldloven § 18 er at felling av ulver ikke må true «bestandens overlevelse». Norge har forpliktet seg til, gjennom både Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, å sikre ulvens overlevelse i Norge. Partene er i utgangspunktet enige om at uttak av inntil 25 ulver innenfor ulvesonen i samsvar med departementets vedtak 22. desember 2021 ikke setter bestandens overlevelse i direkte spill – særlig som følge av at streifende ulver erfaringsmessig vil kunne fylle opp revirer som blir undergitt uttak og at den samlede sør-skandinaviske ulvebestanden ikke beveges nærmere mot en utryddelse. Retten forstår derfor saksøkerne slik at *denne bestemmelsen*,

for uttaket besluttet 22. desember 2021, ikke anses som rettslig hinder for lisensfelling av ulvene innenfor ulvesonen gjennom jaktperioden i 2022.

For det annet må formålet med uttak av ulvene etter lovbestemmelsen ikke være mulig å oppnå på «annen tilfredsstillende måte». I prinsippet har saksøkerne valgt ikke direkte å anfekte dette rettsvilkåret i denne fase, selv om det rettes kritikk mot departementets vurdering av handlingsalternativer.

For det tredje må uttak oppfylle et av vilkårene i bestemmelsens første ledd bokstav a) til g), og hvor det aktuelle alternativ i saken her er bokstav c som stiller som vilkår at unntaket fra fredningen av ulver bare kan gjøres for ivaretagelse av «allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det er slike «andre offentlige interesser av vesentlig betydning» som her er relevante, og som partene strides om.

Departementet har sammenfattet begrunnelsen for det omstridte vedtaket 22. desember 2021 slik:

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.

Saksøkerne har anført at denne grunnngivning ikke skiller seg nevneverdig fra tilsvarende begrunnelse som departementet anvendte i vedtaket av 2019 som ble ansett som ugyldig av Oslo tingrett i dommen 9. juli 2021. Av oversiktsgrunner inntas derfor deler av tingrettens domspremisses om dette:

Når det gjelder hensynet til konfliktdemping, var Letjennareviret et stabilt revir med til dels høyt antall dyr. Det er imidlertid ikke trukket frem andre omstendigheter ved reviret som gjorde belastningene med reviret større enn ved andre revir eller at reviret var særlig konfliktskapende. Det er heller ikke opplysninger om at reviret gikk ut over hensynet til lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter. Det konfliktskapende elementet som trekkes frem knytter seg derfor primært til at det anses konfliktskapende at bestanden er over bestandsmålet. Bestandsmålet får dermed indirekte en helt avgjørende betydning i vurderingen.

Dersom det anses konfliktskapende at bestanden er over bestandsmålet og hensynet til konfliktdemping skal kunne tillegges avgjørende vekt uten at det er andre spesielle omstendigheter som gjør seg gjeldende enn hva tilfellet var for Letjennareviret, vil § 18

første ledd bokstav c i stor grad gi grunnlag for felling av revirer innenfor ulvesonen så fremt bestandsmålet er oppnådd og det ikke er tale om genetisk viktige individer. Etter rettens syn tilsier signalene fra Stortinget at det har vært lovgivers intensjon at terskelen skal settes høyere, slik at det skal noe mer til for at uttak skal kunne finne sted innenfor ulvesonen enn de hensyn som talte for felling av Letjennareviret.

Tilliten til forvaltningen taler for at signalene fra lovgiver følges lojalt. Departementet har etter rettens syn lagt til grunn en lavere terskel i vedtaket enn det lovgiver har forutsatt. Retten kan derfor heller ikke se at tilliten til forvaltningen talte for felling av Letjennareviret.

Denne tingrettsdommen, der departementsvedtaket fra 2019 om felling av ulver innenfor Letjennareviret ble ansett som ugyldig, er påanket av staten og naturligvis ikke rettslig bindende under den selvstendige vurdering som retten nå skal gjøre ved gyldighetsprøvingen av departementets vedtak i 2021 om felling av de 25 ulvene i ulvesonen.

Mellom disse to departementsvedtak fra henholdsvis 2019 og 2021 ble, som nevnt, rettstilstanden endret gjennom Stortingets suppleringsbestemmelse 3. juni 2020 med lovtilllegg i § 18 annet ledd annen setning. I saksforholdene i 2021 for Høyesterett og for tingretten kom tilleggsbestemmelsen den gang ikke til anvendelse, men tingretten ga likevel i sin dom fra juli 2021 uttrykk for at lovtillegget neppe endret ved den etablerte rettstilstanden. Staten mener at Høyesterett gjennomgående har avklart den generelle lovforståelse av naturmangfoldloven § 18 gjennom høyesterettsdommen av mars 2021, og at tilføyelsen foretatt av Stortinget i 2020 kort og godt bekrefter og forsterker de etablerte føringer som hører innunder den generelle lovforståelse av § 18 første ledd bokstav c.

Tingretten er nå henvist til å fastsette hvordan § 18 første ledd c skal forstås, medregnet den nærmere betydning av lovparagrafens annet ledd annen setning.

4. Det rettslige innhold etter naturmangfoldloven § 18.

Ordlyden i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c) om «offentlige interesser av vesentlig betydning» representerer en vidtfavnende karakteristikk, uten skarp avgrenset ordgrense.

Den overordnede og generelle lovforståelse er trukket opp av Høyesterett, slik dette kom til uttrykk i dommen 26. mars 2021. Også Oslo tingrett har i sin dom 9. juli 2021 sluttet seg til de vesentligste sider av rettsvurderingene som Høyesterett trakk opp ved sin dom.

Høyesterett foretok en grundig gjennomgang av de mangslungne forarbeider som munnet ut i utformingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Høyesterett understreker det grundige samspillet som over tid er utviklet mellom Stortinget og de ulike regjeringene, og vist til innholdet i Rovviltmeldingen av 2004, Rovviltforliket i 2014, og Ulvemeldingen i 2016. De omforente synspunkter er resultat av brede anlagte demokratiske prosesser mellom lovgivende og utøvende makt, og er, slik Høyesterett fremhever, av høy juridisk verdi for lovarbeidet og den nærmere utforming av lovteksten. Arbeidene gjenspeiler de brede overveielser som er foretatt innen rovdyrforvaltningen, og hensyntar de kryssende realinteresser om vern av truede dyrearter som Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven forutsetter sikres, før det gis rom for uttak av fredede rovdyr.

Disse sentrale hensyn som skal vektlegges er dessuten tydeliggjort i Innst. 257 L (2016-2017) s. 9-10, i anledning forslaget til den nye bestemmelse i § 18 annet ledd, der heter:

K o m i t e e n s f l e r t a l l [...] mener at distriktspolitiske hensyn må anses som en vesentlig interesse etter § 18 første ledd bokstav c. F l e r t a l l e t mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. F l e r t a l l e t vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. F l e r t a l l e t mener at negativ påvirkning på bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn.

Høyesterett forholdt seg til uttalelsen og trakk samtidig inn bestandsmålets betydning i sin sak om felling av ulver utenfor ulvesonen, der det i høyesterettsdommens avsnitt 105 står:

Komiteflertallet uttrykte på side 9-10 blant annet at «distriktspolitiske 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.

Høyesterett presiserer at oppnåelse av Stortingets bestandsmål danner *presumsjon* for adgangen til å felle *ulver som oppholder seg utenfor ulvesonen*. Dette gir imidlertid ikke sikkert grunnlag for slutningen om at dette skulle stille seg annerledes innenfor ulvesonen. Høyesteretts uttalelse om vektleggingen av bestandsmålet er generell og uforbeholden, hvor det ventelig måtte vært uttalt at bestandsmål ikke fikk samme betydning for lovforståelsen om man hadde stått overfor sak om felling av ulver innenfor ulvesonen.

Tingretten bringer med seg videre to helt sentrale elementer fra det siterte avsnitt 105: For det første etableres en «presumsjon» om adgang til felling (av ulv utenfor ulvesonen). For det annet påpekes, som kausal forutsetning (slik Høyesterett tydelig også gjentar i flere andre partier i høyesterettsdommen) at «vurderingene må gjøres konkret i det enkelte vedtak».

Den entydige konklusjon om vektleggingen av Stortingets arbeider fremkommer i det oppfølgende avsnitt 107 der Høyesterett fastslår at Stortingets uttalelser må ligge «innenfor loven ordlyd, og at Bernkonvensjonen ikke brytes».

Under lovarbeidet med ny § 18 annet ledd annen setning, som opprinnelig var fremsatt som representantforslag om lovregulering av bestandsmålet, fremkom mangslunne innspill fra politikere. Forslaget ble etter en noe ustrukturert prosess like fullt vedtatt av Stortinget i 2020, og munnet ut i den nå fastsatte ordlyd.

Ordlyden i annen setning avklarer ikke om vektlegging av Stortingets fastsatte bestandsmål skal gjøres allerede under rettsvilkårsfortolkningen slik staten anfører, eller om dette i er å regne som retningslinje og ment å være en styrende instruks under rovdyrforvaltningens hensiktsmessighetsskjønn, slik foreningene anfører.

Selv om Høyesterett i dommen ikke kom ytterligere inn på lovendringen som fant sted i juni 2020, med lovtillegget i annen setning om at det av Stortingets fastsatte bestandsmål skulle vektlegges, synes det likevel som om lovtillegget bygger på samme resonnement som Høyesterett selv fremhevet i dommen 26. mars 2021. Tingretten oppfatter det slik at Høyesterett allerede i dommens avsnitt 105 legger opp til at bestandsmålet er en rettslig faktor som går innunder den grunnleggende lovtolkning i § 18 første ledd bokstav c om adgangen til uttak gjennom lisensfelling; når lovens rettsvilkår for øvrig er oppfylt.

Høyesterett synes altså å se det slik, og Stortinget har ved lovendringen i 2020 besluttet, at det skal legges vekt på om bestandsmålet oppnås.

Tingretten trekker den konklusjon at tilleggsbestemmelsen i § 18 annet ledd annen setning – om betydningen av Stortingets fastsatte bestandsmål – må inngå som del av den generelle lovforståelse av fellingsadgangen i § 18 første ledd bokstav c.

Det følger av vurderingen ovenfor at bestandsmålet er et relevant tolkningsmoment som det skal tas hensyn til under lovtolkningen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Bestandsmålet i seg selv, særlig sett hen til de sterke vernehensyn av ulv som gjør seg gjeldende innenfor ulvesonen, kan derimot aldri tillegges en helt avgjørende betydning ved tolkningen og slutningen, se nærmere pkt. 5.

Tingretten finner ellers liten grunn til å problematisere om *selve avveiningen* av de motstridende interesser som melder seg skal undergis ulikeartede betraktninger avhengig av om man står overfor felling av ulver i ulvesonen, eller felling av ulver utenfor sonen. Det er ikke tvilsomt, og er et bærende premiss for den differensierte soneforvaltning fastsatt av Stortingets og angitt ved Høyesteretts normgivning, at det kreves mer for å felle ulver innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. Den konkrete avveining foretas av tingretten under den nærmere gyldighetsvurdering av departementets vedtak, se pkt.5.

5. Den konkrete avveining av de motstridende interesser; gyldighetsspørsmålet.

Etter gjennomgangen av det samlede rettskildebildet uttalte Høyesterett seg rent prinsipielt i dommen av mars 2021 om hvilke elementer som inngår i lovforståelsen av naturmangfoldloven § 18, og hvorledes den relevante vekting av de ulike hensyn og interesser måtte foregå, jf. dommens avsnitt 108 der det står:

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 besluttet, 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.

Det fremgår tydelig, og konsekvent, at det skal foretas en reell og konkret vekting av de relevante overvektshensyn som måtte underbygge unntaket fra fredning og tillatelse til felling. Det er knesatt i både Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven klare krav om at rovviltmyndighetene forholder seg lojalt seg til det strenge vernehensyn av fredet ulv (i saken her i ulvesonen), og foreta en tilknyttet og reell interesseavveining av de konkrete motstridende interesser som samlet må veie tyngre enn det strenge vernehensynet.

Tingretten ser nærmere på hvordan departementet i klagesaken har forholdt seg til vernehensynet, og hvordan dette er satt opp mot de aktuelle konkrete mothensyn og som Høyesterett karakteriserer som et «bredt spekter av offentlige interesser».

Departementet vil måtte ta utgangspunkt i at Norge er forpliktet til å sikre grunnlaget for *bevaring av en levedyktig ulvebestand innenfor rikets egne grenser*, se Bernkonvensjonens artikkel 2 som er videreført gjennom rovviltforskriften § 7. Slik bevaring skal, i samsvar med den differensierte forvaltningsstrategi, fortrinnsvis skje innenfor den opptrukne ulvesonen, og som denne saken gjelder.

I Innst. 330 S (2015-2016) side 330 fremgår:

I prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rovviltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være tilsvarende høyere, og beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdirenes tilstedeværelse i disse områdene.

Denne doktrine oppfattes videreført i hele ulveforvaltningen, og må ikke tapes av syne. Tingretten legger til grunn at norsk ulveforvaltning dermed bygger på en samstemt erkjennelse av at utrydningstruet ulv skal nyte sterkt vern *innenfor ulvesonen*.

Tingretten har ellers ikke funnet andre *overbevisende* rettskilder som tilsier at det *skal* kunne foretas lisensfelling av ulver innenfor ulvesonen utelukkende med grunnlag i at bestandsmål er oppnådd; noe som heller ikke følger av Stortingets tilleggsbestemmelse i § 18 annet ledd annen setning. Et slik standpunkt er heller ikke fremmet av Regjeringsadvokaten. Vernet som sådan rekkes lenger enn bestandsmålet.

For at departementets vedtak 22. desember 2021 om felling 25 ulver i ulvesonen skal stå seg som gyldig, må det godtgjøres at det er foretatt en konkret vurdering og rasjonell vektelling av den type bredspektrede «offentlige interesser av vesentlig betydning», som følger av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Samtidig er dette utpregede skjønsmessige vurderinger, og som ikke helt enkelt lar seg materialisere gjennom rovviltmyndighetenes avveininger av de enkelte hensyn. Se også Høyesteretts betraktning i avsnitt 115.

Tingretten vil så se på de offentlige interesser som departementet understreket talte for det aktuelle uttak av 51 ulver, hvorav de omstridte 25 ulvene i ulvesonen:

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

Det er avklart ovenfor at disse bredspektrede interesser bl.a. *skal* innbefatte vurderingen av om Stortingets bestandsmål er nådd, slik som nå er uttrykkelig fastsatt i lovbestemmelsens annet ledd annen setning. Så langt tingretten kan se, er for øvrig slikt bestandsmål blitt vektlagt i rettanvendelsen i alle (nyere) vedtak fra rovviltmyndighetene om felling av ulv.

Betydningen av dette bestandsmålet er sterkt omtvistet partene imellom. Som påvist ovenfor vil oppnåelse av bestandsmålet alene ikke kunne utløse adgang til felling av ulver, og Stortinget har – med velberådd hug – avstått fra å vedta et mer skjerpene lovtillegg som alternativt kunne skape spenning i forhold til Norges grunnplikter som følger av Bernkonvensjonen. Lovtillegget i annet ledd annen setning oppfattes som en klargjørende kodifisering av vektleggingen av bestandsmålet, og som legitimerer bestandsmålet som en rettslig relevant faktor som skal hensyntas ved lovtolkningen av § 18 første ledd bokstav c.

Miljødirektoratet har gjennom rapportert fra juni og desember 2021, og spisset dette i sin forklaring for tingretten, anført at en lisensfelling – med det uttak som er fastsatt i departementets vedtak 22. desember 2021 – trolig vil bringe bestanden *ned mot det lavere*

sjikt i bestandsintervallet av 4-6 årlige ynglinger. 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.

Partipolitiske målsetninger vil kunne ha betydning for bestandsmålsvurderingen som rovviltmyndigheten skal foreta. Det vil imidlertid, slik Høyesterett også har forutsatt i domsavsnittet 106, fortrinnsvis gjelde Stortingets etterarbeider, og eventuelt andre gjennomarbeidede standpunkt med tilstrekkelig grad av demokratisk forankring, men som skal ligge innenfor en lojal forståelse av konvensjonen og loven. Politiske målsetninger av annen karakter, hører ellers naturlig under forvaltningens hensiktsmessighetskjønn.

Ut over bestandsmål, har departementet i sitt vedtak lagt stor vekt på distriktpolitiske hensyn, medregnet hensynet til konfliktdemping og hensynet til en opprettholdt tillit til den norske rovdyrforvaltningen. Dette er utvilsomt legitime og bredspektrede hensyn å kunne legge vekt på etter lovens § 18 første ledd bokstav c.

Tingretten understreker at de sterke vernehensyn av utrydningstruet ulv – som særlig gjør seg gjeldende innenfor ulvesonen – *skal veies helt konkret opp mot de påviste offentlige interesser* som må finnes å være av vesentlig betydning. Det er, som påvist av saksøkerne, av største betydning at Bernkonvensjonen overholdes. Det vises til Den stående komité's uttalelser fra 2010 om Bernkonvensjonens artikkel 9 (videreført gjennom naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c): «Derogation provisions need to be interpreted narrowly and implemented restrictively to avoid undermining the Convention's overall objective.»

Distriktpolitiske hensyn knyttet til næringsinteresser, da særlig i forhold til beitenæring og jakt, er forhold som departementet har lagt vekt på, slik også Stortinget har pålagt. Ettersom denne del av fellingsvedtaket retter seg mot uttak av ulver innenfor ulvesonen, har jakt- og beiteinteressen fått mindre gjennomslagskraft enn om man stod overfor felling av ulver utenfor ulvesonen. Lovgivningen hensyntar for øvrig disse interesser gjennom en rekke avbøtende tiltak. Staten ved Regjeringsadvokaten forstås slik at disse hensyn er blitt *tillagt noe vekt* av departementet.

Tilsvarende har departementet vektlagt trygghet for lokalbefolkningen og psykososiale forhold. Dette er i utgangspunktet hensyn av viktighet, og vies gjerne betydelig omtale i dagspressen. Ulempene, særlig for mennesker som har tilhold innenfor ulvesonen, skal fortrinnsvis møtes med forebyggende og avbøtende tiltak slik dette er fastsatt i konvensjonen og loven, men hvor terskelen for felling av ulv innenfor ulvesonen likevel er satt høyt for vern innenfor disse områder. Hensynet er tillagt en viss vekt av departementet.

Langt større vekt tillegges departementet målet om konfliktdemping i befolkningen, og tilliten til rovviltforvaltningen.

Tingretten forholder seg til at Stortinget – særlig gjennom Rovviltmeldingen i 2004, Rovviltforliket i 2011 og Ulvemeldingen i 2016, samt den sittende regjeringens målsetting i Hurdalsplattformen – har fremholdt at uttak av ulver vil ha konfliktdempende virkning i befolkningen; da særlig hensyntatt befolkningen i distriktene.

Departementet har vurdert det slik at uttak av de 25 ulvene i ulvesonen, som bringer bestanden mot den nedre del av bestandsintervallet, er egnet virkemiddel for å dempe konflikten. Tingretten er naturligvis enig med staten i at myndighetenes utvikling av ulveforvaltningen over lang tid, med mål om konfliktdemping, utgjør en udiskutabel og legitim verdi i den interessevurdering som loven legger opp til. En stor del av konfliktdemping skal likevel oppnås gjennom holdningskampanjer og forebyggende arbeid som bl.a. søker å avbøte ulemper overfor de som er aller mest berørt av «å ha ulven tett innpå livet».

Ikke rent sjeldent vil mellommenneskelig konflikt involvere minst to berørte sider i konflikten; uten at domstolene har noen nærmere definisjonsmakt over begrepet. Men det som oppleves som konfliktdempende for en side, vil gjerne oppleves som oppildnende for den annen side. Det vil kunne etterlates ubesvarte spørsmål om hvor stor grad av konfliktdemping som egentlig oppnås i befolkningen når man, som her står, overfor et så vidt stort uttak som 25 ulver i ulvesonen. Dette er et anliggende som først og fremst departementet er satt til å skjøtte. Sett fra et rettslig ståsted kan imidlertid *et rent ønske* om å fremtre konfliktdempende i seg selv ikke veie alt for tungt i forhold til de strenge vernehensyn som gjelder for beskyttelse mot avlivning av fredet ulv. Retten minner om konvensjonens og lovens ordlyd som bygger på at det skal være gjort en *konkret og reell avveining* av også dette hensyn.

Departementet har videre lagt særlig vekt på argumentet om å opprettholde (eller aller helst styrke) tilliten til ulveforvaltningen. Departementet har bygget på at det vekker tillit å følge opp Stortingets føringer om bestandsreguleringen, også innenfor ulvesonen, når lovens vilkår gir rom for det.

Verdien av tilliten til ulveforvaltningen vil, alt etter de konkrete omstendigheter, kunne være både bevarende og oppbyggelig. Også dette hensyn må imidlertid vurderes og begrunnes av departementet gjennom den konkrete avveining som ligger til grunn for beslutningen om uttaket av de 25 ulvene i ulvesonen. Tillit lar seg ikke bestille, og må understøttes av departementets avveininger. Retten kan ikke se at departementet faktisk har undergitt dette hensyn noen nevneverdig konkret avveining, satt opp mot vernehensynet som taler mot avlivningen.

Retten ser det slik, som anført av saksøkerne og til dels erkjent av staten, at departementets sentrale begrunnelse for felling av de 25 ulvene innenfor ulvesonen konsentrerer seg i all hovedsak om verdiene knyttet til konfliktdemping blant befolkningen og tillitsbygging til ulveforvaltningen. Den nærmere begrunnelse for disse dominerende hensyn synes i all vesentlighet å bygge 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.

Tingretten fester seg spesielt ved Stortingets egen tolkning, av sitt eget fastsatte lovkrav, ved Innst. 257 L (2016-2017). Der settes det klart søkelys på rovviltmyndighetenes plikt til å finne det «overveiende sannsynlig» at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom det tiltenkte uttaket ikke gjennomføres. Det fremheves at *vurderingen må foretas i det enkelte vedtak om felling*, og at myndighetene må «vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet».

Lovgivers klare ansvarliggjøring av rovviltmyndighetene knyttet til forståelsen av Stortingets egen lov, styrkes av det overordnede aspekt ved at Bernkonvensjonen opererer med strenge rettsvilkår for unntak fra fredning. Som Høyesterett har påpekt, vil de aktuelle og bredspektrede offentlige interesser som her skal vektes være ganske så skjønnsbetonte «etter sin natur». Fredede dyrearter, som Norge har påtatt seg internasjonalt og nasjonalt ansvar for, må av rettssikkerhetshensyn også la seg kunne etterprøve av den dømmende makt. Tingretten mener at Bernkonvensjonen, med den Stående komité's henstillinger om den strenge tolkning av unntaksadgangen fra fredning, ikke kan begrunnes eller praktiseres av forvaltningen på en slik måte at rettsanvendelsen nærmest unndrar seg mulighet for rettslig overprøving. Desto mer skjønn som lovgiver har delegert til forvaltningen, desto større presisjon må avkreves ved forvaltningen skjønnsutøvelse.

Tingretten mener at departementet bare i begrenset grad har foretatt en konkret og reell vurdering av de to helt dominerende interesser om konfliktdempning og tillitskapt 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».

For øvrig mener retten at saken her har klare likhetstrekk med de faktiske og rettslige sider i saksforholdet som ble bedømt i tingrettens dom 9. juli 2021 der departementets vedtak ble funnet ugyldig. Retten har etter en samlet – og vanskelig vurdering – tvilt seg frem til samme standpunkt i saken her, og den del av vedtaket 22. desember 2021 om felling av 25 ulver innenfor ulvesonen må anses ugyldig som følge av lovanvendelsesfeil.

6. Avsluttende merknader og pådømmelse av saksomkostninger.

Som følge av tingrettens konklusjon i pkt. 5 ovenfor, der Klima- og miljødepartementets vedtak 22. desember 2021 anses ugyldig, vil hovedpunktet i tingrettens tidligere kjennelse 29. desember 2021 stå ved lag. Det foreligger samme sikringsgrunn da som nå, og som ikke er bestridt av staten. Forbudet kan ellers ikke sees være et uforholdsmessig tiltak mot staten.

Retten kan fortsatt ikke se det er gode grunner for å fastsette at kjennelsen skal ha rettsvirkning frem til noen avgjørelse måtte være rettskraftig. Dette innebærer at slutningens pkt. 1 i kjennelsen 29. desember blir stående uforandret.

Saksøkerne har vunnet frem i saken mot Klima- og miljødepartementet og partshjelperen Utkantkommunenes Sammenslutning. Det er foreligger etter rettens skjønn ikke tungtveiende grunner for å fritta staten eller partshjelperen for lovens alminnelige omkostningsansvar, jf. hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd sammenholdt med annet ledd.

Saksøkerne har krevet samlede saksomkostninger med kr 492.092 med tillegg av merverdiavgift; til sammen kr 615.115, og med tillegg av rettsgebyret. Det er opplyst å ha gått med 57 timers arbeid for inngivelse av den opprinnelige forføyningbegjæringen, mens 105 timer er medgått i tidsrommet fra avsigelse av kjennelsen 29. desember 2021 frem til oppstart av de muntlige forhandlinger fra 13. januar 2022. Gjennomføring av de muntlige forhandlinger i de to rettsdagene, med etterfølgende arbeid, er stipulert til 36 timer. Timesatsen er imidlertid nokså variabel gjennom disse ulike faser, og antas bero på bruk av advokat vs. advokatfullmektig.

Staten har protestert på saksøkernes omkostningskrav, sml. tvisteloven § 20-5 første ledd som fastsetter at det skal tilkjennes omkostninger bare i den utstrekning dette er rimelig og nødvendig. Staten har særlig reagert på timebruk forut for rettsforhandlingene.

Det er vanskelig for retten å gjøre inngående vurdering av påkrevet arbeid for saksøkerne forut for rettsforhandlingene. Retten konstaterer at både staten og USS opererer med nokså moderate omkostningskrav, med samlede krav på henholdsvis kr 163.200 og kr 130.900.

Saksøkernes tidsbruk fortøner seg vel høy, selv om anvendt gjennomsnittlig timesats er forholdsvis moderat. Retten finner, etter en konkret betraktning om nødvendig tidsbruk, at saksøkernes fremsatte krav er for høyt. Etter en skjønnsmessig helhetsvurdering etter § 20-5 finner retten at dekningsberettiget salærkrav, medregnet merverdiavgift og rettsgebyr, skal settes til kr 450.000.

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.

Retten hevet



Terje Reinholdt Johansen

Kjennelsen kan påankes til Borgarting lagmannsrett innen en måned etter at den er forkynt for den enkelte part.

Anke må fremsettes direkte for Oslo tingrett, og den som anker må betale ankegebyret stort kr 7.338.