



OSLO TINGRETT

DOM

Avsagt: 09.07.2021 i Oslo tingrett,

Saksnr.: 20-064433TVI-TOSL/02

Dommer: Dommerfullmektig Henrik Aakrann med alminnelig fullmakt

Saken gjelder: Overprøving av forvaltningsvedtak om felling av ulv

Noah For Dyrers Rettigheter

Advokat Carl Philip Funder Fleischer

mot

Klima og Miljødepartementet

Advokat Asgeir Nygård

DOM

Saken gjelder gyldigheten av Klima- og miljødepartementets (heretter «departementets») vedtak 31. desember 2019 om lisensfelling av ulv.

Sakens bakgrunn

Ulv er fredet i Norge. Det er likevel på visse vilkår adgang til å gi tillatelse til felling av ulv, såkalt lisensfelling, etter naturmangfoldloven § 18 jf. rovviltforskriften § 2 bokstav g. Det er rovviltnemndene som fatter slike kvotevedtak. Vedtakene kan påklages til departementet.

I forbindelse med lisensfellingsperioden for 2019/2020, innga Statsforvalterens sekretariat for rovviltnemndene i region 4 og 5 anbefaling om en kvote for lisensfelling innenfor Letjennareviret på inntil 8 dyr, med formål om å felle alle dyr som tilhørte Letjennareviret.

I møte 6. september 2019 fattet deretter rovviltnemndene vedtak om kvote for lisensfelling av 17 ulver med formål om å felle alle individene i Letjennareviret, Mangerreviret og grensereviret Rømskog. Rovviltnemndene la dermed opp til en langt mer omfattende felling enn Statsforvalteren hadde anbefalt.

NOAH – for dyrs rettigheter (heretter «NOAH») påklaget vedtaket 27. september 2019. Vedtaket ble også påklaget av en rekke andre organisasjoner. Rovviltnemndene behandlet de innkomne klagen 14. oktober 2019, og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet for klagebehandling.

Miljødirektoratet avga faglig vurdering i forbindelse med klagesaken 28. oktober 2019 med følgende konklusjon:

Miljødirektoratet vurderer at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling og heller ikke truer bestandens overlevelse. Miljødirektoratet vurderer videre at det er sannsynlig at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2020 til å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2019/2020. Dette gjelder også dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene innenfor ulvesonen effektueres.

Departementet kom, i tråd med Statsforvalterens sekretariat, til at vedtaket om felling av alle individene i Letjennareviret skulle opprettholdes. Departementet kom imidlertid til at det ikke skulle åpnes for lisensfelling i Manger-reviret og Rømskog-reviret. Av vedtaket følger det at:

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak når det gjelder felling av Letjennareviret, og åpner for lisensfelling av inntil seks ulver i dette reviret. Hensikten med vedtaket er å tillate felling av alle ulvene i det nåværende Letjennareviret. Antallsbegrensningen er satt ut fra foreløpige opplysninger fra overvåkingen denne vinteren. Dersom oppdaterte opplysninger skulle vise at det er flere eller færre ulver i reviret, tar departementet sikte på å endre fellingskvoten.

Departementet har kommet til at det ikke skal åpnes for lisensfelling av ulvene i Mangen- eller Rømskogrevirene. Dermed oppheves vedtaket til rovviltnemndene i region 4 og 5 om kvote for lisensfelling for disse to revirene.

Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for samtlige revir er begrenset, og at det ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 første ledd bokstav b. Departementet mener videre at de ulike hensynene knyttet til Letjennareviret samlet sett er av en slik karakter at vilkåret om "andre offentlige interesser av vesentlig betydning" i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for felling av dette reviret.

Når det gjelder forståelsen av nml. § 18 første ledd bokstav c viser departementet til Innst. 257 L (2016-2017) fra Energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldloven (felling av ulv m.m.). Departementet har lagt vekt på sekretariatenes og nemndenes konkrete opplysninger og begrunnelse for uttak av Letjennareviret. Departementet har også vektlagt at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktredusering og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

Departementet har videre kommet til at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av Letjennareviret. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, og vurderes heller ikke å hindre at bestandsmålet nås etter neste års yngling.

Departementet viser til at sekretariatene ikke har funnet grunnlag for å ta ut Mangenreviret eller Rømskogreviret. Ut fra den informasjon som per i dag foreligger om Mangenreviret og Rømskogreviret, er det etter departementets vurdering ikke hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for å felle ulvene i disse to revirene.

Jakten ble gjennomført 1. januar 2020. Det ble skutt fire ulver i reviret før jakten ble innstilt.

NOAH tok ut stevning for Oslo tingrett 29. april 2020. Tilsvaret ble inngitt 9. juni 2020. Saken ble stanset 18. august 2020, i påvente av behandling av Høyesteretts sak HR-2021-662-A, og deretter brakt i gang igjen 13. april 2021. Hovedforhandling ble avholdt 31. mai 2021 – 3. juni 2021. Retten hørte partsforklaring fra Siri Martinsen, leder i NOAH. I tillegg ble det ført 7 vitner.

NOAH har i hovedtrekk anført:

Vedtaket er beheftet med feil ved rettsanvendelsen, feil faktum og saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Feil ved tolkningen og anvendelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c).

Feil ved lovtolkningen/rettsanvendelsen

Anvendelse av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c) krever en konkretisert vurdering. Departementet har ikke gitt en konkretisert vurdering i vedtaket.

Ulempene med tilstedeværelse av Letjennareviret oppfylte ikke den høye terskel for unntak fra fredning innenfor ulvesonen i tråd med prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Soneforvaltningen innebærer en avveining og balansering av de motstridende hensyn og må anvendes lojalt mot lovens og Bernkonvensjonens formål. Terskelen kan klart ikke være oppfylt i denne saken.

Det er en lovtolkingsfeil å komme til at det politiske bestandsmålet dynamisk kan påvirke terskelen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c). Staten har ikke anledning til å vektlegge det politisk bestemte bestandsmålet før de rettslige vilkårene for unntak fra fredning er oppfylt.

Departementet har videre tolket loven feil når det er lagt vekt på hensynet til beitenæringen. Hensynet til beitenæringen kan ikke anvendes på generelt grunnlag innenfor ulvesonen, og kan heller ikke vektlegges med en lavere terskel under § 18 første ledd bokstav c) enn under bokstav b) innenfor ulvesonen.

Departementet har tolket loven feil når det er lagt vekt på at Letjennareviret var en stabil familiegruppe. Formålet med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen er å sikre sameksistens med rovdyr. Uttak av stabile familiegrupper er derfor i strid med formålet med loven og den differensierte forvaltningen.

Det er feil lovtolkning å vektlegge hensynet til konfliktdemping innenfor ulvesonen. Konflikten soneforvaltningen i seg selv skaper vektlegges som et relevant hensyn for å gi tillatelse til felling innenfor sonen. Under enhver omstendighet kan ikke hensynet til kun en utvalgt side av konflikten vektlegges.

Departementet har tolket loven feil ved å vektlegge hensynet til tillit til ulveforvaltningen. Hensynet til tilliten til forvaltningen kan ikke tas til inntekt for å gi tillatelse til felling innenfor sonen.

Staten har under enhver omstendighet ikke dokumentert tilstrekkelige negative virkninger av Letjennareviret til å gjøre unntak fra den strenge totalfredningen. Tap av beitedyr frem til 2007 og en stabil tilstedeværelse av ulv i området for Letjenna, er ikke tilstrekkelig til å oppfylle offentlige interesser av vesentlig betydning innenfor ulvesonen.

Feil ved faktum og saksbehandlingen

Departementet har ikke oppfylt kravet til utredning, og vedtaket oppfyller ikke kravet til begrunnelse fordi departementet ikke har dokumentert at vedtaket vil virke konfliktdempende.

Departementet har ikke dokumentert at en reduksjon av ulvebestanden ned til bestandsmålet vil bidra til en generell konfliktdemping. Departementet har ikke basert vedtaket på kunnskap om hva konflikten består av, og hvilke kunnskapsbaserte løsninger som er relevante. Departementet har ikke vurdert interessene til dem som verdsetter tilstedeværelse av ulv.

Letjennareviret vil uansett raskt rekoloniseres, slik at det kommer nye ulver til reviret.

Departementet har ikke dokumentert at skyting av stabile ulveflokker bidrar til konfliktdemping. Stabile flokker skaper forutsigbar områdebruk og atferd.

Departementet har ikke dokumentert at Letjennareviret var mer konfliktfylt enn andre ulverevir. Vitneforklaringene bekrefter at Letjenna var en sky flokk.

Feil ved tolkningen og anvendelsen av naturmangfoldloven § 18 annet ledd

Feil ved lovtolkningen/rettsanvendelsen

Departementets tolkning innebærer at vilkåret mister sitt innhold. Det er overskridelse av bestandsmålet som anses konfliktskapende og uttak av ulv vil da være eneste mulige løsning.

Departementet synliggjør ikke hvorfor andre løsninger ikke anses tilfredsstillende i vedtaket. Det kan ikke være tilstrekkelig å vise til andre tiltak uten å begrunne hvorfor de ikke er tilstrekkelige.

Feil ved faktum og saksbehandlingen

Departementet tar ikke hensyn til at ulverevir vil rekoloniseres etter felling.

Vedtaket dokumenterer ikke hvorfor ikke konfliktdempende tiltak kan bidra til å redusere konfliktnivået og øke tilliten. Det fremgår ikke hvorfor eksempelvis ikke målrettet arbeid med holdningsendringer, kunnskapsformidling eller mediestrategi kunne vært benyttet i stedet. Dette innebærer feil i faktum og en mangel ved begrunnelsen.

Saksøker har lagt ned slik påstand:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak 31. desember 2019 om unntak fra fredning av ulv i Letjennareviret er ugyldig.
2. Staten v/Klima- og miljødepartementet pålegges å erstatte NOAHs sakskostnader.

Staten v/Klima- og miljødepartementet har i hovedtrekk anført:

Det er ingen feil ved rettsanvendelsen, faktum eller saksbehandlingen som medfører at vedtaket er ugyldig.

Naturmangfoldsloven § 18 første ledd bokstav c må tolkes slik at det er adgang til å ta hensyn til at ulvebestanden er over bestandsmålet. Stortinget har også åpnet for at felling skal kunne finne sted i ulvesonen i en slik situasjon. Det hefter dermed ingen lovanvendelsesfeil ved vedtaket.

Bestemmelsen åpner videre for at det kan legges vekt på hensynet til beitenæring og jakt under § 18 første ledd bokstav c. Det er lagt vekt på konkrete ulemper for beitenæringen og jakt. Det er ikke holdepunkter i bevisførselen for at ulempene som departementet har lagt vekt på ikke gjør seg gjeldende.

Departementet har foretatt en konkret og skjønnsmessig vurdering av vurderingstemaet i § 18 første ledd bokstav c, og vist at lisensfelling var rasjonelt begrunnet. Departementet har dels lagt vekt på at reviret hadde tilstedeværelse over lang tid, til dels med et høyt antall dyr og dels på konfliktnivået i Norge mer generelt. Alle hensynene som er vektlagt i vedtaket er klart relevante. Ved den konkrete skjønnsutøvelsen må det legges adskillig vekt på Stortingets føringer. Stortinget har i lang tid vært opptatt av konfliktdemping og å sikre tillit til forvaltningen. Stortinget har vektlagt at konfliktnivået i Norge over noen år har vært av betydelig karakter.

På bakgrunn av vurderingstemaets innhold og skjønnsmessige karakter, bør domstolene vise tilbakeholdenhet i overprøvingen av subsumsjonen.

Vilkåret om «andre tilfredsstillende løsninger» i naturmangfoldloven § 18 andre ledd er videre oppfylt. Det er trukket inn underveis i interesseavveiningen at en del av ulempene kan kompenseres eller må forventes innenfor ulvesonen. Det er videre etablert en god del konfliktdempende tiltak innenfor ulvesonen. Det er ikke lett å se at formålet kan oppnås på en annen tilfredsstillende måte.

Feil i faktum og saksbehandlingen

Det er flere anførsler som går på momenter departementet angivelig ikke skal ha vurdert, bl.a. betydningen av illegal jakt, uttak av stabile ulveflokker og at det raskt etter uttak kan skje at nye revir etablerer seg i området. Alt dette er kjent for forvaltningen og hensyntatt i den grad det er relevant.

Begrunnelsen i vedtaket er omfattede og oppfyller kravene til begrunnelse med god margin.

Saksøkte har lagt ned slik påstand:

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

Rettens vurdering

Retten er kommet til at vedtaket er ugyldig.

1. Rettslig interesse

Retten bemerker innledningsvis at kravene til rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3 etter rettens vurdering er oppfylt, på tross av at fellingsperioden i vedtaket er utløpt og ulvene er felt. Saken reiser spørsmål som vil ha betydning for fremtidige saker, herunder om bestandsmålets betydning ved tolkningen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c og hvilken terskel som må oppstilles for felling innenfor ulvesonen.

2. Rettslige utgangspunkter

Vedtaket er fattet i medhold av naturmangfoldloven § 18. Bestemmelsens første og andre ledd lød slik på vedtakstidspunktet:

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

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

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

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

Bestemmelsen er bygget opp slik at minst ett av de alternative vilkårene i første ledd bokstavene a til f må være oppfylt. I tillegg må de to vilkårene i andre ledd være oppfylt. I så fall «kan» felling av ulv tillates.

Naturmangfoldloven tar sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen (Europarådets konvensjon 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder). Utgangspunktet etter Bernkonvensjonen artikkel 6 er at det er forbud mot «all forms of [...] deliberate killing» av arter som er oppført i konvensjonens vedlegg II. Ulv er blant de artene som er vernet gjennom vedlegg II.

Bernkonvensjonen gir imidlertid adgang til å gjøre unntak fra dette utgangspunktet dersom vilkårene i artikkel 9 nr. 1 er oppfylt. Av bestemmelsen følger det at:

Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the means mentioned in Article 8 provided that there is no other satisfactory solution and that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned:

- for the protection of flora and fauna;
- to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property;
- in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;
- for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;
- to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.

Det er lagt til grunn i praksis, jf. HR-2021-662-A avsnitt 57, at naturmangfoldloven § 18 må tolkes i samsvar med forpliktelsene i Bernkonvensjonen artikkel 9.

3. Kort om bestandsmålet og ulvesonen

Sentralt i saken står spørsmål om hvilken betydning bestandsmålet for ulv har for tolkningen av naturmangfoldloven § 18 bokstav c og hvilken betydning det har at Letjennareviret lå innenfor den såkalte ulvesonen. Retten vil derfor kort redegjøre disse konseptene.

Norsk ulveforvaltning bygger på en såkalt *differensiert forvaltningsstrategi* som innebærer at det er en målsetning å ha en ulvebestand i Norge, men at bestanden skal konsentreres til bestemte områder innenfor *ulvesonen*. Ulvesonen er fastsatt i rovviltforskriften § 2 d, og omfatter Oslo og de sørøstlige delene av Viken og Innlandet fylker. Ulvesonen utgjør ca. 5% av fastlandsarealet i Norge. Prinsippet om differensiert forvaltning innebærer at bruk av ressurser knyttet til forebyggende og alternative tiltak til uttak av ulv skal prioriteres innenfor ulvesonen, og at terskelen for felling av ulv er høyere innenfor ulvesonen.

Bestandsmålet er fastsatt i rovviltforskriften § 3. Her fremgår det at det skal være 4–6 årlige ulvekull (ynglinger), hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Der en del av reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5

Det er rovviltnemndene som er gitt kompetanse til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv etter rovviltforskriften § 10. Rovviltnemndene har imidlertid kun kompetanse til å fatte vedtak om lisensfelling dersom bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene, jf. rovviltforskriften § 7. Videre følger det av § 10 andre ledd at felling

bare kan gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

4. Domstolens prøvingsintensitet

Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-662 tar ikke eksplisitt stilling til prøvingsintensiteten ved prøvingen av naturmangfoldloven § 18, men Høyesterett synes å utvise noe tilbakeholdenhet. Lagmannsretten tok derimot eksplisitt stilling til dette, og uttale følgende, jf. 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

Retten kan ikke se at Høyesterett har bygget på en annen prøvingsintensitet enn det lagmannsretten legger til grunn her, og retten slutter seg til disse utgangspunktene.

5. § 18 første ledd bokstav c «andre offentlige interesser av vesentlig betydning»

Ordlyden «offentlige interesser av vesentlig betydning» er vid og tilsier at bestemmelsen legger opp til en samlet interesseavveining.

Høyesterett uttaler videre følgende om innholdet av bestemmelsen i HR-2021-662-A avsnitt 108:

Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne 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.

Høyesterett viser her til uttalelsene i Innst 257 L (2016-2017) s. 9-10 hvor det uttales følgende om innholdet av vilkåret:

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

NOAH har anført en rekke feil ved lovtolkningen i vedtaket. Retten vil først ta stilling til de anførte feilene ved lovtolkningen, før retten deretter tar stilling til den konkrete vurderingen.

Feil ved lovtolkningen/rechtsanvendelsen

NOAH har for det første anført at det er en lovtolkingsfeil å komme til at bestandsmålet kan påvirke terskelen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c) dynamisk.

Bestemmelsens ordlyd, slik den lød på vedtakstidspunktet, gir ingen veiledning for om det er adgang til å se hen til bestandsmålet ved tolkningen av loven. Ordlyden er senere endret, og retten kommer tilbake til betydningen av endringen nedenfor.

Retten kan heller ikke se at HR-2021-662-A eller annen rettspraksis gir noen særlig veiledning for spørsmålet. Retten vil derfor se hen til hvilke føringer som fremgår av forarbeidene til bestemmelsen. For sammenhengens skyld er det nødvendig å redegjøre fra forarbeider noe tilbake i tid.

Etablering av en differensiert forvaltning med ulvesone, samt bestandsmål for ulv ble innført gradvis etter år 2000. I St.meld. nr. 24 (2000-2001) s. 38 uttales følgende om betydningen av ulvesonen, og adgangen til å felle ulv innenfor sonen:

Regjeringen vil ikke akseptere etablering av revirmarkerende par eller familiegrupper av ulv utenfor forvaltningsområdet. Også innenfor det foreslåtte forvaltningsområdet vil det være aktuelt å felle revirmarkerende par og også familiegrupper av ulv dersom bestanden tåler det.

I den såkalte Rovviltmeldingen (St.meld. nr. 15 (2003-2004) ble ulvesonen foreslått, videreført og det ble samtidig fastsatt eksakte bestandsmål for ulv. I innstillingen i saken, Innst. S. nr. 174 (2003-2004) s. 13, uttaler komiteens flertall følgende:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at med hjemmel i viltloven, må det gjennom egen forskrift åpnes for lisensjakt på ulv når det finnes et overskudd utover det fastsatte bestandsmål. Lisensjakt for ulv kan også iverksettes etter nærmere fastsatte kriterier

innenfor forvaltningsområdet dersom dette er hensiktsmessig for å regulere bestanden. Utenfor forvaltningsområdet for ulv skal det raskt kunne iverksettes felling av revirmarkerende par dersom bestandssituasjonen tillater dette.

De siterte uttalelsene fra forarbeidene er altså tydelige på at bestandens størrelse vil stå sentralt for vurderingen av om det skal kunne fattes vedtak om felling av ulv. Uttalelsene gir imidlertid ikke veiledning for om bestanden vil være av betydning ved tolkningen av loven, eller kun ved utøvelsen av forvaltningens skjønn. Sett hen til at dagjeldende viltlov og rovviltforskrift ikke hadde bestemmelse som tilsvarende det skjønnsmessige vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, kan det etter rettens vurdering ikke trekkes noen slutninger fra de siterte forarbeidene for om bestandsmålet er relevant for lovtolkningen eller ved skjønnsutøvelsen.

Hovedlinjene i rovviltforvaltningen ble videreført gjennom vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 og gjennom rovviltforliket i 2011. Det ble da satt ned et utvalg som skulle evaluere ulvesonen. Utvalget leverte rapport i 2012. Det ble gjennomført en høringsrunde, og regjeringen la deretter frem den såkalte ulvemeldingen, Meld. St. 21 (2015-2016). Her foreslo regjeringen å enten videreføre det dagjeldende bestandsmålet for ulv på 3 ynglinger, eller å fastsette et intervallmål. På meldingens side 94 uttales følgende om adgangen til å gi tillatelse til lisensfelling innenfor ulvesonen:

Det kan åpnes for lisensfelling av ulv i ulvesonen dersom ulvebestanden er på eller over bestandsmålet. Lisensfelling av ulv også innenfor ulvesonen kan ha en konfliktdempende effekt.

I stortingets behandling, Innst. 330 S (2015-2016) ble det vedtatt et nytt bestandsmål på 4-6 årlige ynglinger, hvorav 3 helnorske. Saken ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen, men flertallet i Næringskomiteen avga også en uttalelse i innstillingen, og uttalte der følgende, jf. s. 17:

Komiteens flertall vil understreke at bestandsmålet skal oppfattes slik at det er et minimums- og maksimumsmål og at dette er nådd når man har passert 4 og det skal ikke overstige 6. Da skal det iverksettes uttak.

[...]

Komiteens flertall vil understreke at når bestandsmålet er nådd skal bestandsregulering iverksettes, og da primært gjennom lisensjakt. Lisensjakt gir lokalsamfunn og rettighetshavere/jegere både et ansvar og en rolle i reguleringen av bestandene som er positiv. Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein. Komiteens

flertall vil understreke at bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak.

Uttalelsen viser altså at flertallet i Næringskomiteen ønsket at bestandsregulering skulle iverksettes når bestandsmålet er nådd. Uttalelsen er avgitt av en annen komité enn den komitéen som hadde saken til behandling, gir seg ikke uttrykk i det endelige vedtaket i innstillingen og står i et klart spenningsforhold til vilkårene i naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen artikkel 9. Uttalelsen kan etter rettens vurdering derfor kun tillegges svært begrenset vekt.

Stortinget fattet deretter anmodningsvedtak i januar 2017, hvor regjeringen ble bedt om å vurdere hvordan det innenfor loven kunne åpnes for lisensfelling i større grad enn det departementet tidligere hadde gitt uttrykk for at kunne skje. Regjeringen ga i Prop. 63 L (2016-2017) uttrykk for at § 18 første ledd bokstav c la betydelige begrensninger på adgangen til å felle ulv, men foreslo å tilføye et nytt andre ledd til § 18 som skulle gi en noe videre adgang til å felle ulv.

Stortinget vedtok ikke forslaget fordi flertallet mente at den eksisterende § 18 første ledd bokstav c allerede åpnet for lisensfelling i tilstrekkelig omfang, og ba i stedet regjeringen om å endre rovviltforskriften. Når det gjelder tolkningen av § 18 første ledd bokstav c, uttalte flertallet følgende, jf. Innst. 257 L (2016-2017) s. 10:

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

Uttalelsene tilsier klart at bestandsmålet vil være av betydning ved lovtolkningen. Loven ble ikke endret, men Stortinget ba regjeringen om å legge flertallsmerknadene i innstillingen til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv. Stortingets uttalelser må i utgangspunktet anses som etterarbeider med begrenset rettskildevikt. Da det er tale om uttalelser i en lovsak, som begrunnelse for ikke å endre loven, er det imidlertid lagt til grunn HR-2021-662-A avsnitt 106 at uttalelsene bør tillegges vekt på linje med lovforarbeider.

Våren 2020 ble det fremsatt flere representantforslag i Stortinget i tilknytning til forvaltningen av ulv. Herunder ble det fremmet forslag om å legge til følgende formulering i naturmangfoldloven § 18 andre ledd «[d]et skal ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd.»

Forslaget ble vedtatt av Stortinget 3. juni 2020. Retten kan ikke se at uttalelser i forarbeidene til endringen gir noen bidrag av betydning for tolkningen av naturmangfoldloven § 18 slik den lød på vedtakstidspunktet i vår sak, og retten går derfor ikke nærmere inn på uttalelsene i forarbeidene til endringen.

NOAH har videre vist til at bestemmelsen må tolkes i tråd med Bernkonvensjonen, og at det er i strid med Bernkonvensjonen å se hen til bestandsmålet.

Bernkonvensjonen artikkel 9 ikke inneholder noe alternativ som gir adgang til felling som følge av at et bestandsmål er oppfylt. Konvensjonens permanente komité - Standing committee – har i sin veiledning for tolkning av bestemmelsen fra 2010 lagt til grunn at oppfyllelse av kravet til å ivareta bestanden i artikkel 2 ikke gir adgang til å gjøre unntak fra fredning, jf. T-PVS/Inf (2010) 16 punkt 2.4. Spørsmålet er imidlertid ikke om oppfyllelse av et bestandsmål gir et grunnlag i seg selv, men om det er adgang til å se hen til bestandsmålet ved fastleggingen av terskelen etter Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd tredje strekpunkt.

Det er klart at bestandens størrelse vil være av betydning ved vurderingen av om et uttak er «detrimental to the survival of the population». Ordlyden gir imidlertid ikke veiledning for om bestandens størrelse eller bestandsmål også vil være av betydning ved fastlegging av terskelen for hva som utgjør «overriding public interests» etter artikkel 9 første ledd tredje strekpunkt, men stenger ikke for at det sees hen til bestandsmålet i vurderingen. Konvensjonen må tolkes i tråd med prinsippene i Wienkonvensjonen om traktatretten, som innebærer at ordlyden tillegges stor vekt.

NOAH har vist til den permanente komitéens veiledning til bestemmelsen, T-PVS/Inf (2010) 16 punkt 2.1.1. hvor det uttales at nasjonale bestemmelser som implementerer konvensjonen ikke skal «modify its terms, selectively apply its provisions or add supplementary conditions or derogations not provided for by the Convention». Retten kan ikke se at vektlegging av bestandsmål innebærer en modifisering eller selektiv anvendelse av vilkårene, og kan derfor ikke se at uttalelsen stenger for at det sees hen til bestandens størrelse eller bestandsmål ved vurderingen.

I HR-2021-662 er det videre lagt til grunn at det ikke er i strid med Bernkonvensjonen å oppstille en presumsjon om at vilkårene i § 18 første ledd bokstav c gir grunnlag for felling utenfor ulvesonen når bestandsmålet er oppfylt. Høyesterett uttaler her følgende (avsnitt 105-107):

«[S]tortingsflertallet [må] 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

[...]

Forutsetningen må imidlertid være at de uttalelsene Stortinget gir, ligger innenfor lovens ordlyd, og at Bernkonvensjonen ikke brytes hvis uttalelsene følges. I lys av det jeg allerede har sagt, mener jeg at begge disse forutsetningene er oppfylt, den siste i alle fall dersom både tredje og femte strekpunkt i artikkel 9 nr. 1 tas i betraktning».

At Høyesterett har akseptert at bestandsmålet kan tillegges slikt vekt utenfor ulvesonen kan tale for at det heller ikke er i strid med Bernkonvensjonen å se hen til bestandsmålet ved tolkningen av bestemmelsen innenfor ulvesonen.

NOAH har videre vist til at lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016 (JDLOV-2016-7859), taler for at bestandsmålet ikke påvirke terskelen etter § 18 første ledd bokstav c. Lovavdelingen uttaler her at «Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling. Tilsvarende gjelder etter vår mening naturmangfoldloven». Uttalelsen er avgitt i forkant av Innst. 257 L og Lovavdelingen tar ikke direkte stilling til om bestandsmålet vil kunne påvirke terskelen etter § 18 første ledd bokstav c dynamisk, kun om det er adgang til å styre etter bestandsmålet uavhengig av lovens vilkår. Etter rettens vurdering kan det ikke trekkes noen klare slutninger fra uttalelsen. Den rettskildemessige betydningen er uansett begrenset.

Da ordlyden i konvensjonen ikke stenger for at det kan sees hen til bestandsmålet og Høyesterett har konkludert med at det ikke er i strid med Bernkonvensjonen å se hen til bestandsmålet ved tolkningen av bestemmelsen utenfor ulvesonen, kan ikke retten se at konvensjonen må tolkes slik at den stenger for å se hen til bestandsmålet ved tolkningen av bestemmelsen.

På denne bakgrunn, og særlig sett hen til uttalelsene i Innst. 257 L (2016–2017) s. 10, er retten kommet til at det ikke var en lovanvendelsesfeil å se hen til bestandsmålet ved tolkningen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

NOAH har videre anført at det ikke er adgang til å se hen til beiteinteresser ved vurderingen av § 18 første ledd bokstav c.

Som redegjort for ovenfor, legger bestemmelsen opp til en vurdering av et bredt spekter av offentlige interesser. Ordlyden stenger ikke for at hensynet til beitenæringen også kan tillegges vekt, og det fremgår av Innst. 257 L (2016–2017) s. 10 at flertallet mente at hensynet til negativ påvirkning på beitenæringen kan anses som distriktpolitiske hensyn under bokstav c. Uttalelsen er ikke begrenset til å gjelde vurderingen utenfor ulvesonen.

Retten er på denne bakgrunn kommet til at det ikke er en feil ved lovtolkningen å legge vekt på hensynet til beitenæringen under § 18 første ledd bokstav c i vurderingen.

NOAH har videre anført at departementet har tolket loven feil når det er lagt vekt på at Letjennareviret var en stabil familiegruppe, altså at den har vært til stede over lang tid. Det er vist til at dette er i strid med formålet i naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

I vedtaket er hensynet til stabilitet trukket frem på følgende måte:

Ut fra sekretariatenes innstilling og nemndenes begrunnelse, fremgår det at belastningene innenfor Letjennareviret forsterkes ved at reviret har vært stabilt over lang tid, og med et til dels høyt antall dyr. Dette bidrar til å bygge opp under konflikten i rovviltforvaltningen. Til sammenligning har Mangerreviret vært et mindre stabilt revir, med færre ulver, over en kortere tidsperiode.

Formålet med naturmangfoldloven er å sørge for at naturen tas vare på med bærekraftig bruk og vern, jf. lovens § 1. Tilsvarende følger det av Bernkonvensjonen art. 1 at formålet med konvensjonen er å bevare vill flora og fauna. Etter naturmangfoldloven § 5 er det videre et mål at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander. Bestemmelsen inneholder ikke direkte plikter, men må sees som en retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen.

Formålet med loven og konvensjonen er å sikre levedyktige bestander. Å vektlegge en familiegruppes stabilitet som et argument for felling, synes derfor å stå i et visst spenningsforhold til lovens formål. Uttak av stabile familiegrupper vil lettere kunne medføre at vilkåret i § 18 andre ledd om at uttaket «ikke truer bestandens overlevelse» ikke er oppfylt.

Tilstedeværelsen av en stabil familiegruppe med mange individer vil imidlertid samtidig kunne medføre større belastninger for andre interesser. Retten kan derfor ikke se at det er en feil ved lovtolkningen å legge vekt på de negative virkningene av at det er tale om et stabilt revir med mange individer.

NOAH har videre anført at departementet vektlegger bestandsmålet foran de rettslige vilkårene i § 18 første ledd bokstav c, og at det er feil lovtolkning å vektlegge hensynet til konfliktdemping og tillit til ulveforvaltningen som et argument for felling innenfor ulvesonen. Disse hensynene er trukket frem på følgende måte i vedtaket:

Flere dokumenter, blant annet rovviltforlikene, viser at Stortinget i tiltakende grad har vært opptatt av de konfliktenes ulv fører med seg, ikke bare for beitenæringen, men også for lokalsamfunnene mer generelt. Stortinget fokuserer på

konfliktdemping, og det forhold at størrelsen på ulvebestanden samsvarer med bestandsmålet Stortinget har fastsatt, er et sentralt forhold i denne sammenhengen.

Departementet mener at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

På bakgrunn av dette finner departementet at de ulike hensynene innenfor Letjennareviret samlet sett, og med vekt på hensynet til konfliktdemping og å sikre tilliten til rovviltforvaltningen, er av en slik karakter at det er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for felling av reviret. Departementet legger i vurderingen stor vekt på den dynamiske forvaltningen Stortinget har lagt til grunn, som tilsier at terskelen for å vedta felling etter bokstav c senkes når bestanden er over bestandsmålet. Departementet vurderer at uttak av Letjennareviret innebærer en forsvarlig forvaltning av ulvebestanden innenfor ulvesonen.

Departementet synes å legge til grunn at det forhold at bestanden er over bestandsmålet er konfliktskapende. Hensynet til konfliktdemping er trukket frem som et relevant hensyn i HR-2021-662-A avsnitt 111 følgende. I vedtaket trekkes det altså ikke frem som et argument i seg selv at bestanden er over bestandsmålet, men begrunnelsen innebærer likevel at bestandsmålet indirekte tillegges vekt som et avgjørende argument for felling. Retten vil komme tilbake til dette i den konkrete vurderingen nedenfor.

Tilliten til forvaltningen er også trukket frem som et relevant hensyn i HR-2021-662-A. Retten kan ikke se at det er en lovanvendelsesfeil å legge vekt på tilliten til forvaltningen. Retten vil imidlertid komme nærmere inn på anvendelsen av dette hensynet under den konkrete vurderingen.

Retten kan ikke se at bestandsmålet vektlegges foran de rettslige vilkårene, slik NOAH har anført. Som redegjort for, trekkes bestandsmålet inn ved fastleggingen av terskelen for bestemmelsen, samt ved at det vektlegges at det er konfliktskapende når bestanden er over bestandsmålet.

Retten kan etter dette ikke se at det hefter feil ved lovanvendelsen i saken.

Feil i faktum/saksbehandlingen

NOAH har anført at departementet ikke har dokumentert at en reduksjon av ulvebestanden ned til bestandsmålet vil bidra til konfliktdemping, at skyting av stabile ulveflokker vil bidra til konfliktdemping eller at Letjennareviret var mer konfliktfyllt enn andre revir.

NOAH har anført at disse omstendighetene utgjør feil ved saksbehandlingen, og innebærer at vedtaket bygger på feil faktum.

Ved vektleggingen av hensyn av generell karakter vil det som regel ikke la seg gjøre å vise konkret hvilke virkning vedtaket vil ha for hensynet til konfliktdemping. Høyesterett uttaler følgende om hvilke krav som kan stilles til å påvise konkret hvordan hensynene gjør seg gjeldende i HR-2021-662-A avsnitt 115:

Det vil som regel ikke la seg gjøre å påvise konkret hvordan interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Men dette kan ikke være avgjørende. Interessene er legitime etter § 18 første ledd bokstav c, hvilket må få betydning for hvordan selve interesseavveiningen gjøres. Fordi de interessene som avveies har svært ulik karakter, vil det til syvende og sist bero på et skjønn hvilke av dem som anses som overveiende

Retten kan på denne bakgrunn ikke se at det innebærer feil ved saksbehandlingen eller feil i faktum at forvaltningen ikke har utredet eller konkretisert nærmere hvordan det vil virke konfliktdempende å ta ut reviret. Departementet har heller ikke lagt til grunn at Letjennareviret var mer konfliktfylt enn andre revir i vurderingen, og det utgjør derfor ikke en feil at det ikke er dokumentert at det var det.

Feil ved den konkrete vurderingen

NOAH har anført at det ikke er dokumentert tilstrekkelige konkrete negative virkninger som gir grunnlag for felling. Herunder er det anført at det ikke var forhold ved hensynet til beitenæringen og hensynet til jakt som gjorde seg gjeldende for Letjennareviret.

I Innst. 257 L (2016-2017) fremheves det at det må være «overveiende sannsynlig» at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates. Det understrekes videre 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».

Når det gjelder hensynet til beitenæringen, fremgår det følgende av sekretariatenes innstilling:

Innenfor områdene som berøres av Letjennareviret er det i dag rundt 25 aktive beitebrukere. Av disse er det 9 brukere med sau, 14 brukere med storfe og 2 brukere som har både sau og storfe. I området er det til sammen 850 sau og 1450 storfe (ammeku, melkeku og øvrige storfe). All sau og det meste av storfe går på innmarksbeite, men noen brukere har også storfe på utmarksbeite.

I en periode frem mot 2007 var det omfattende skader på sau som ble sluppet på utmarksbeite i dette området. Skadene oppsto i tilknytning til det tidligere Julussareviret, som ved senere oppsplitting dannet grunnlaget for Letjennareviret. På bakgrunn av dette ble det gjort omfattende tilpasninger i beitebruket, blant annet gjennom omstilling, flytting av besetninger til andre beiteområder og beiting på inngjerdet innmarksbeite. Det store skadeomfanget på sau og nødvendigheten av å oppgi utmarksbasert beitebruk i området var konfliktfylt. I dagens situasjon er skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området svært begrenset. Beitebrukere kan likevel oppleve en viss frykt for at det kan oppstå nye ulveangrep på sau og storfe. Som tidligere nevnt kan omstilling fra utmarksbasert beite også medføre en merbelastning for beitebrukere ved snylteproblematikk, dårligere produksjonsresultater og dårlig utnyttelse av fôrressursene, samt økte krav til ettersyn og vedlikehold av gjerder. Forekomst av ulv kan også medføre driftsforstyrrelser for storfe på utmarksbeite ved at dyr blir jaget og spredt over store områder.

Av Miljødirektoratets faglige vurdering fremgår det videre at det ikke er registrert tap av sau eller storfe i området etter 2011/2012.

Departementet viser i vedtaket til sekretariatenes innstilling, og redegjør for ulempene for beitenæringen på følgende måte:

På generelt grunnlag vurderer departementet at tilstedeværelse av ulv innenfor ulvesonen ikke er til hinder for fortsatt beitebruk i området. Det kan imidlertid oppstå ulemper ved at driften må tilpasses forekomsten av ulv. Ulemper knyttet til omstilling i næringen, og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Disse faktorene utgjør en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt ulvebestanden. Dette forsterkes når ulvebestanden over noen år har ligget over bestandsmålet.

[...]

Etter departementets vurdering kan hensynet til beitenæringen knyttet til Letjennareviret likevel tillegges noe vekt i en samlet vurdering knyttet til § 18 første ledd bokstav c. Ulempene knyttet til omstillingen i næringen, og frykt for skader på beitedyr inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever, og er en del av årsaken til de konfliktene som har utviklet seg.

Hensynet er altså vurdert konkret med henvisning til hvor mange beitebrukere det er i området. Det er redegjort for omfanget og karakteren av ulempene de opplever, herunder frykt for nye ulveangrep og driftsforstyrrelser for storfe. Bevisførselen har ikke gitt holdepunkter for at disse ulempene ikke gjorde seg gjeldende. Etter rettens vurdering må ulempene kunne tillegges noe vekt, slik departementet har lagt til grunn.

Når det gjelder hensynet til jakt, fremgår det følgende av sekretariatenes innstilling:

Innenfor alle deler av ulvesona bedrives ulike typer jakt, og konflikter knyttet til jakt oppstår i de fleste områder hvor det etableres ulverevir. Dette gjør seg gjeldende også innenfor områdene som benyttes av Letjennareviret, der det bedrives både storviltjakt og småviltjakt. Selv om innvirkningen på jakten må ansees å være begrenset, har tilstedeværelsen av ulverevir medført et behov for tilpasning i måten jakten utføres på. Det må også antas å ha hatt en viss innvirkning på mulig jaktuttak av hjortevilt lokalt. Tilstedeværelsen av ulv i jaktområdene over en lang periode har medført en belastning for jegere og rettighetshavere, som bygger opp under konfliktene knyttet til ulveforvaltningen.

Departementet uttaler først følgende om påvirkningen på jaktinteresser i vedtaket:

Antall revirmarkerende par/familiegrupper av ulv ser ikke ut til å kunne forklare forskjellen i antall elg felt under jakten innenfor eller utenfor ulvesonen. Det er heller ikke grunnlag for å si at bestandene av hjortevilt er vesentlig forringet i et nasjonalt eller regionalt perspektiv. Etablering av revir kan imidlertid ha en negativ virkning på elgbestanden lokalt.

[...]

Skader på hund kan i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund (småviltjakt), eller med hund i bånd i områder med kjent ulveforekomst. Selv om man må forvente en viss tilpasning av jaktutøvelsen innenfor ulvesonen, jf. prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, så er det en ulempe for noen at man ikke kan drive jakt med løs hund.

Etter departementets vurdering er de negative effektene på jakt forårsaket av Letjenna-, Mangel- og Rømskogrevirene, begrenset. Departementet er enig med sekretariatene i at ulempene til en viss grad kan forebygges og at man kan kompensere for tilstedeværelse av ulv gjennom tilpasninger. På bakgrunn av dette kan hensynet til jakt etter departementets vurdering isolert sett ikke gi rettslig grunnlag for felling av ulv i Letjenna-, Mangel- eller Rømskogrevirene, men kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.

Det fremgår altså av innstillingen til sekretariatene at det både bedrives småviltjakt og storviltjakt i området til Letjennareviret. Departementet trekker frem at det vil være en ulempe for noen at man ikke kan jakte med løs hund. Selv om denne ulempen gjør seg gjeldende generelt i områder med tilstedeværelse av ulv, gjør ulempen seg også gjeldende

konkret i området til Letjennareviret. Etter rettens vurdering er det altså påvist konkrete ulemper for jakt i området.

Retten forstår det videre som at NOAH har anført at hensynet til jakt bare kan tillegges vekt dersom grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være «vesentlig forringet». Retten kan ikke se at uttalelsen i Innst. 257 L (2016-2017) s. 10 gir grunnlag for en slik begrensning. Retten viser i denne sammenheng til HR-2021-662 avsnitt 113 hvor hensynet til jakt ble tillagt vekt selv om jaktmulighetene kun ble påvirket i begrenset grad.

Retten er etter dette kommet til at det var konkrete ulemper for beitenæringen og jakt som gjorde seg gjeldende innenfor Letjennareviret. Retten er enig med departementet at disse ulempene kan tillegges noe vekt.

NOAH har videre anført at ulempene ikke overstiger den høye terskelen innenfor ulvesonen.

Hensynet til beitenæringen og jakt er, som tidligere nevnt, tillagt noe vekt i departementets begrunnelse. Videre fremgår det at vedtaket at hensynet til psykososiale forhold etter departementets vurdering kun kan tillegges «svært begrenset vekt». Retten er enig med departementet i betydningen av disse hensynene, og at disse hensynene ikke ga grunnlag for felling av Letjennareviret i seg selv.

Slik det fremgår av vedtaket, er det altså hensynet til konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltningen som var utslagsgivende i vurderingen. I den samlede vurderingen i departementets vedtak fremgår det at det har vært lagt avgjørende vekt på følgende:

Departementet mener at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

På bakgrunn av dette finner departementet at de ulike hensynene innenfor Letjennareviret samlet sett, og med vekt på hensynet til konfliktdemping og å sikre tilliten til rovviltforvaltningen, er av en slik karakter at det er hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c for felling av reviret. Departementet legger i vurderingen stor vekt på den dynamiske forvaltningen Stortinget har lagt til grunn, som tilsier at terskelen for å vedta felling etter bokstav c senkes når bestanden er over bestandsmålet. Departementet vurderer at uttak av Letjennareviret innebærer en forsvarlig forvaltning av ulvebestanden innenfor ulvesonen.

Det er lagt til grunn i HR-2021-662 avsnitt 114 at hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen kan tillegges «adskillig» vekt. Det uttales her følgende:

I et demokratisk samfunn som vårt vil en grunnleggende folkelig tillit til myndighetens forvaltning av rovdyr – også blant dem som lever nærmest rovdyrene – ha betydning for mulighetene til på lengre sikt å nå sentrale vernehensyn i rovdyrpolitikken. Det må kunne legges til grunn at forutsigbarhet i forvaltningen og andre konfliktdempende tiltak vil bidra til å styrke denne tilliten. Både for livsutfoldelse og investeringer vil det kunne ha betydning at de som bor og arbeider utenfor ulvesonen, kan regne med at ulv ikke på varig basis tar opphold der.

Det følger videre av avgjørelsen avsnitt 116 at det ved balanseringen av de ulike interessene må legges stor vekt på føringene Stortinget har gitt. Det er sentralt for tilliten til forvaltningen at signalene fra Stortinget følges, og retten vil derfor redegjøre nærmere for hvilke signaler som kan utledes fra Stortinget om hvor terskelen for å felle ulv innenfor ulvesonen skal settes.

Som redegjort for ovenfor, viser uttalelsene i Innst. S nr. 174 (2003-2004) s. 13 og i Meld. St. 21 (2015-2016) s. 94 at Stortinget har åpnet for at lisensfelling skal kunne finne sted også innenfor ulvesonen.

I Meld. St. 21 (2015-2016) s. 17 og Innst. 330 S (2015-2016) s. 3 uttales det imidlertid at i prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rovviltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være «tilsvarende høyere». Det uttales videre at beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdyrenes tilstedeværelse i disse områdene.

Komitéflertallet uttaler videre i Innst. 257 L (2016-2017) s. 10 at Stortinget har bestemt at prinsippet om en «tydelig soneforvaltning» skal legges til grunn for rovviltforvaltningen, og at det i områdene som er prioritert for beitedyr skal være en lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade. Dette komitéflertallet uttaler ikke noe eksplisitt om terskelen innenfor ulvesonen, men det følger forutsetningsvis at terskelen skal være høyere.

Et annet komitéflertall uttaler videre samme sted at selv om ulv skal ha sterkere vern i enn utenfor ulvesonen, så skal ikke ulvesonen utvikles til et ulvereservat. Det uttales at det også innenfor ulvesonen skal være rom for «lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter [...] på samme måte som i andre distrikter.» Det er naturlig å tolke komitéflertallet dit hen at det primært er dersom ulvens tilstedeværelse går ut over slike hensyn at det vil være aktuelt å felle ulv innenfor ulvesonen.

Uttalelsene i forarbeidene tilsier etter rettens vurdering at terskelen for uttak skal være betydelig høyere innenfor ulvesonen enn utenfor. Næringskomiteens uttalelse i Innst. 330 S (2015-2016) s. 17, som gjengitt ovenfor, trekker i motsatt retning, men denne uttalelsen må etter rettens syn tillegges svært begrenset vekt.

Høyesterett har i HR-2021-662-A akseptert den differensierte rovdyrforvaltningen som en form for interesseavveining i forkant. Som det fremgår av avgjørelsens avsnitt 114, vil de som bor utenfor ulvesonen kunne ha en forventning om at ulv ikke på varig basis tar opphold der. Motsetningsvis følger det at det ikke kan oppstilles en tilsvarende forventning innenfor ulvesonen. Høyesterett redegjør ikke eksplisitt for hvor mye høyere terskelen skal settes innenfor ulvesonen, men gjør det klart at terskelen skal være høyere.

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.

Som redegjort for innledningsvis, bør domstolene vise noe tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningens konkrete avveining. På bakgrunn av den tilbakeholdenhet domstolene bør utvise, har retten vært i betydelig tvil om vurderingen. Etter rettens syn er imidlertid avviket mellom terskelen forarbeidene oppstiller og de konkrete omstendighetene som gjorde seg gjeldende for Letjennareviret så markert at forvaltningens avveining bør tilsidesettes.

Retten er på denne bakgrunn kommet til at vedtaket er ugyldig.

6. Sakskostnader

NOAH har etter dette vunnet saken, og har krav på erstatning for sakskostnadene i saken, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd, jf. andre ledd. Retten kan ikke se at det er grunnlag for å fritta staten fra sakskostnadsansvaret, jf. § 20-2 tredje ledd.

NOAH har krevd erstatning på til sammen 623 375 kroner inkludert mva. for til sammen 351 timers arbeid. Timeantallet er etter rettens vurdering noe høyt. Sett hen til sakens kompleksitet er imidlertid retten kommet til at kostnadene må anses for å være nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5. Retten har ved vurderingen sett hen til at det har vært nødvendig med en omfattende gjennomgang av både norske og internasjonale rettskilder.

I tillegg kommer rettsgebyret på 16 408 kroner. De totale kostnadene utgjør dermed 639 783 kroner.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist som følge av sakens omfang og andre presserende arbeidsoppgaver.

DOMSSLUTNING

1. Klima- og miljødepartementets vedtak 31. desember 2019 er ugyldig.
2. Staten v/Klima- og miljødepartementet dømmes til å betale NOAH – for dyrs rettigheter 639 783 – sekshundreogtrettinitusensyvhundreogåttitre – kroner i sakskostnader innen to uker fra dommens forkynnelse.

Retten hevet

Henrik Aakrann

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

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

Ankefrist og gebyr

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

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

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

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

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

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

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

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

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

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

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

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

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

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

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

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling.

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

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

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