



BORGARTING LAGMANNSRETT

KJENNELSE

Avsagt: 03.02.2023

Saksnr.: 23-012647ASK-BORG/04

Dommere:

Lagdommer

Lagdommer

Lagdommer

Thomas Chr. Poulsen

Thom Arne Hellerslia

Kristel Heyerdahl

Ankende part

Staten ved Klima- og
miljødepartementet

Regjeringsadvokaten
ved advokat Asgeir Nygård
Rettslig medhjelper:
advokat Elisabeth Stenwig

Partshjelper

Utmarkskommunenes
Sammenslutning (USS)

Advokat Espen A. Volden

Ankemotparter

NOAH – for dyrs
rettigheter
Stiftelsen WWF Verdens
naturfond
Foreningen Våre Rovdyr

Advokat Berit Svensli Solseth
Rettslig medhjelper:
advokat Bendik Midsund Nedberg

Sakens spørsmål og bakgrunn

Saken gjelder krav om midlertidig forføyning for å stanse iverksettelsen av vedtak om lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen. Det er særlig spørsmål om fellingene kunne besluttes for å ivareta «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

I HR-2021-662-A avsnitt 8–15 framgår det følgende om ulvebestanden i Norge og prinsippene for forvaltningen av denne:

(8) Ulven ble fredet i Norge i 1971 og har vært det siden. Den er også oppført som «kritisk truet» på Artsdatabankens siste utgave av Norsk rødliste for truede arter. Dette er den mest kritiske kategorien før arten anses regionalt utdødd.

(9) Ulven er også oppført i vedlegg II til Bernkonvensjonen, Europarådets konvensjon 19. september 1979 om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder. Oppføringen stiller særlige krav til beskyttelse av ulven. Norge ratifiserte konvensjonen i 1986.

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

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

(11) Det er med andre ord en målsetting å ha en ulvebestand i Norge. Men bestanden skal bare få etablere seg i visse avgrensede områder. Forvaltningen skal slik sett være geografisk differensiert. Konsekvensen er at terskelen for felling av ulv vil bli lavere utenfor disse områdene enn innenfor.

(12) Det nasjonale bestandsmålet for ulv og den såkalte ulvesonen fremgår av rovviltforskriften, som er vedtatt ved kongelig resolusjon 18. mars 2005 nr. 242. Den hadde opprinnelig hjemmel i jaktloven, og har nå også hjemmel i

naturmangfoldloven. Både bestandsmålet og ulvesonen er fastsatt i samsvar med vedtak fattet av Stortinget, se Innst. 330 S (2015–2016).

(13) Det nasjonale bestandsmålet er «4-6 årlige ynglinger» – valpekull – hvorav tre skal ha skjedd «i revir som i sin helhet ligger i Norge», jf. rovviltforskriften § 3. Der en del av reviret ligger i Sverige, skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Frem til 2016 var bestandsmålet lavere, tre ynglinger.

(14) Ulvesonen er definert i § 2 bokstav d. I korthet omfatter den Oslo og de sørøstlige delene av Viken og Innlandet fylker. Samlet utgjør ulvesonen omkring fem prosent av Norges landareal. Sonen ligger i forvaltningsregionene 4 og 5, jf. § 4. Bestandsmålet er i begge regionene det samme som det nevnte nasjonale målet. Utenfor ulvesonen er det ikke satt noe bestandsmål.

(15) I hver forvaltningsregion skal det være ei rovviltnemnd som har hovedansvaret for forvaltningen av blant annet ulv i sin region, jf. § 5. I tilfelle bestanden i regionen er over det nasjonale bestandsmålet, gir § 7 rovviltnemndene hjemmel til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling etter § 8 og om kvote for lisensfelling etter § 10. Det følger av § 10 første ledd at vedtak om lisensfelling kan treffes «for å begrense veksten og/eller utbredelsen» av ulv. Av § 10 andre ledd fremgår at det ved vurdering av felling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c «skal ... legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd». Gjelder vedtaket ulv i forvaltningsregionene 4 og 5, treffer nemndene i disse regionene vedtak i fellesskap, jf. § 10 tredje ledd, slik de her gjorde. Klager avgjøres av Klima- og miljødepartementet, jf. § 18.

Vedtaket saken gjelder, ble truffet av Klima- og miljødepartementet 20. desember 2022, etter klage over vedtak truffet av rovviltnemndene i forvaltningsregion 4 (Oslo, Akershus og Østfold) og 5 (Hedmark).

Rovviltnemndene tillot i sitt vedtak en lisensfelling av inntil 26 ulver i det helnorske Mangenreviret og i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka. Områdene befinner seg innenfor ulvesonen. Vedtaket ble påklaget av en rekke organisasjoner.

Departementet opphevet rovviltnemndenes vedtak hva gjelder Mangenreviret. Bakgrunnen var risikoen for feilfelling av genetisk verdifulle ulver. Når det gjelder grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, ble rovdriftsnemndenes vedtak stadfestet. Samlet fellingskvote for disse revirene ble satt til inntil 21 ulver. Fellingsperioden ble satt til 1. januar–15. februar 2023. Formålet med lisensfelling var å ivareta «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Om Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkarevirene konkluderte departementet slik på side 41–42 i vedtaket:

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndenes vedtak om felling av ulvene som oppholder seg på norsk side av riksgrensen i grenserevirene Ulvåa,

Juvberget og Kockohonka. Siste tilgjengelige opplysninger tilsier en samlet kvote som i utgangspunktet er på inntil 21 individer. Dersom oppdaterte opplysninger viser at det er flere eller færre individer i revirene, kan statsforvalteren endre kvoten, før fellingsstart og underveis i fellingsperioden. For øvrig gjelder at det skal tas nødvendige forholdsregler for gjennomføringen av felling slik det fremgår av rovviltnemndenes vedtak, men utgangspunktet er at alle individene tilhørende revirene tas ut.

[...]

Departementet anser at det foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, og at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt for et slikt uttak. Når det gjelder forståelsen av § 18 første ledd bokstav c, viser departementet til HR-2021-662-A og flertallsmerknadene i Innst. 257 L (2016-2017).

I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, 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 de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

I Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret var det opprinnelig vedtatt felling også på svensk side. I Sverige har imidlertid forvaltningsretten i Luleå opphevet vedtaket om felling av ulv i de tre grenserevirene. Beslutningen er klaget inn for Kammerretten i Sundsvall av Länsstyrelsen i Värmland. Departementet må derfor ta høyde for at det ikke vil bli åpnet for lisensfelling på svensk side av disse grenserevirene. Felling av deler av ulveflokker kan ha flere negative konsekvenser. Det kan medføre at det likevel blir yngling i revirene kommende sesong, slik at uttaket ikke bidrar til å føre bestanden ned på bestandsmålet. Samlet sett mener departementet likevel at det foreligger andre offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier at det åpnes for lisensfelling av disse grenserevirene.

Etter departementets vurdering er det ikke andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Uttaket vil ikke true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, og er ikke til hinder for å nå bestandsmålet neste år.

De ideelle organisasjonene NOAH – for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr («foreningene») begjærte 23. desember 2022 midlertidig forføyning for Oslo tingrett med påstand om forbud mot gjennomføring av departementets vedtak til rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.

Ved Oslo tingretts kjennelse 27. desember 2022 ble begjæringen tatt til følge. Idet tingretten mente det var fare ved opphold, ble kjennelsen fattet uten muntlig forhandling og

uten at staten ved Klima- og miljødepartementet fikk anledning til å uttale seg, jf. tvisteloven § 32-7 andre ledd.

Staten ved Klima- og miljødepartementet begjærte etterfølgende muntlig forhandling. Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) erklærte partshjelp til støtte for staten.

Oslo tingrett avsa 13. januar 2023 kjennelse med slik slutning:

1. Staten ved Klima- og miljødepartementet forbys å iverksette vedtak av 20. desember 2022 om felling av ulver på norsk side i revirene Juvberget, Kockohonka og Ulvåa inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.
2. Staten ved Klima- og miljødepartementet og Utmarkskommunenes Sammenslutning dømmes solidarisk til å betale kr 600 000,- i sakskostnader til Foreningen Våre Rovdyr, Stiftelsen WWF Verdens Naturfond, Noah For Dyrs Rettigheter innen to uker etter forkynningen av denne kjennelsen.

Tingretten mente vedtaket bygget på uriktig rettsanvendelse.

Staten ved Klima- og miljødepartementet har anket kjennelsen. NOAH, WWF og FVR har inngitt anketilsvar. Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) erklærte partshjelp til støtte for staten. I samme prosesskriv ga USS også uttrykk for sitt syn på saken. Ingen av partene har bestridt partshjelpen, og lagmannsretten har tillatt partshjelp, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b, jf. andre ledd.

Partenes syn på saken

Ankende part, **staten ved Klima- og miljødepartementet**, har i korte trekk anført:

Vedtaket bygger på korrekt bevisbedømmelse og rettsanvendelse, og er følgelig gyldig. Hovedkravet er dermed ikke sannsynliggjort.

Vedtaket er ledd i en forsvarlig og kontrollert bestandsregulering som følger opp føringene Stortinget har gitt for norsk ulveforvaltning gjennom lov- og plenarvedtak. Sentralt i vurderingen står hensynet til bestandsmålet, og at et slikt uttak er nødvendig for å dempe det høye konfliktnivået rundt ulveforvaltningen og ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.

Gjennom bestandsmålet og ulvesonen har Stortinget tatt stilling til de sentrale spørsmålene om antall ulv og hvor ulven skal tillates å etablere seg. Holder bestanden seg på dette nivået og i dette området, mener Stortinget at man har en rimelig balanse mellom vernehensyn og andre samfunnsinteresser. I tillegg gir bestandsmålet forvaltningen et klart og tydelig mål å styre etter, noe som i seg selv er av verdi på et område som dette.

En balansert rovviltforvaltning forutsetter følgelig fra Stortingets side at det skal gjennomføres en bestandsregulering når bestandssituasjonen tillater det. Rovviltforskriften utfyller og konkretiserer den interesseavveiningen som § 18 første ledd bokstav c gir anvisning på. Forvaltningens oppfølging av den balansen Stortinget har vedtatt, bidrar til å dempe konfliktnivået og samtidig sikre at befolkningen har nødvendig tillit til rovviltforvaltningen.

Domstolene må legge til grunn at bestandsmålet, og rovviltpolitikken for øvrig, gir uttrykk for det Stortinget mener er en balansert avveining av alle interesser. Å følge opp Stortingets vilje må derfor anses å fremme hensynet til konfliktdemping og tillit, uavhengig av om den enkelte er enig i den avveiningen Stortinget har foretatt.

Bestandsmålet er ikke et selvstendig kriterium for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18. Dette er imidlertid ikke til hinder for at bestandsmålet er styrende for – eller tyngdepunktet i – den interesseavveiningen som skal foretas etter § 18 første ledd bokstav c. Vurderingstemaet Høyesterett har oppstilt i HR-2021-662-A avsnitt 96–108 gir rom for dette. Tilnærmingen underbygges av at bestandsmålet etter lovendringen sommeren 2020 er det eneste lovfestede vurderingsmomentet.

Stortinget bygger på at det er en nær sammenheng mellom ulvesonen og bestandsmålet. Formålet med det strenge vernet er å sikre levedyktige bestander i Sør-Skandinavia i henhold til Bernkonvensjonens forpliktelser. Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 2 er klart oppfylt dersom bestandsmålet er nådd. Når bestandsmålet er – og også etter et uttak vil bli – nådd, er hensynet bak opprettelsen av ulvesonen ivaretatt.

Med andre ord er vernehensynet i utgangspunktet tilstrekkelig ivaretatt dersom bestandsmålet også etter uttaket vil bli nådd. Forvaltningen må imidlertid også vurdere om det gjør seg gjeldende spesielle vernehensyn som bestandsmålet ikke tar høyde for. I vedtaket som står til prøving har departementet, i tråd med faglige tilrådninger fra Miljødirektoratet, lagt til grunn at slike spesielle vernehensyn ikke gjorde seg gjeldende for de revirene som er vedtatt tatt ut. I en slik situasjon er det ikke holdepunkter for at lisensfelling av ulv i ulvesonen skal være underlagt spesielt strenge kriterier, eller at det må påvises merbelastninger forårsaket av det konkrete reviret som skal tas ut, slik lagmannsretten legger til grunn i LB-2021-145082. Tvert imot har Stortinget forutsatt at det skal skje lisensfelling også innenfor ulvesonen i en slik bestandssituasjon.

Departementet har i vedtaket foretatt en konkret vurdering som viser at det var «rasjonelt begrunnet» å ta ut de tre grenserevirene. Det ble lagt adskillig vekt på generelle betraktninger knyttet til konfliktnivået og behovet for å skape tillit, herunder følge opp behovet for og ønsket om at bestanden holdes så nær bestandsmålet som mulig.

I vurderingen må det også legges vekt på at bestandsreguleringen i år gjelder uttak i grenserevir der svenske myndigheter har åpnet for uttak av de samme grenserevirene på

svensk side av grensen. Når begge land er enige om uttak av grenserevir, med en relativt lik begrunnelse for uttaket, er dette i seg selv et viktig argument i interesseavveiningen.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd, er også oppfylt. Når det er konkludert med at offentlige interesser av vesentlig betydning tilsier uttak av disse grenserevirene, er det ikke lett å se at hvordan disse hensynene kan oppnås på en annen tilfredsstillende måte, jf. HR-2021-662-A avsnitt 120.

Staten ved Klima- og miljødepartementet har lagt ned slik påstand:

1. Begjæring om midlertidig forføyning 23. desember 2022 tas ikke til følge.
2. Staten v/Klima- og miljødepartementet tilkjennes sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

Partshjelperen, **Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)**, har i korte trekk anført:

USS slutter seg til statens syn. Tingrettens kjennelse bygger på feil rettsanvendelse.

Forvaltningsregimet for ulv er i uvanlig grad detaljstyrt gjennom stortingsvedtak fordi Stortinget har ansett det nødvendig for å skape nødvendig legitimitet til rovviltforvaltningen, som er preget av et vedvarende høyt konfliktnivå. Føringerne fra Stortinget er utviklet gjennom tverrpolitiske forlik over flere år. I disse forlikene har Stortinget blant annet sluttet seg til soneforvaltningen, vedtatt et bestandsmål, og fastslått at rovviltforvaltningen skal forankres lokalt gjennom regionale rovviltnemnder og lisensfelling. I tillegg har Stortinget i Innst. 257 L (2016–2017) gitt detaljerte føringer for tolkningen av uttrykket «offentlige interesser av vesentlig betydning».

Soneforvaltningen henger uløselig sammen med bestandsmålet, som har til formål å skape forutsigbarhet om hvor stor ulvebestanden skal være innenfor sonen etter avveining av de ulike interessene. En form for bestandsregulering av ulv er nødvendig. I Norge er det mange viktige offentlige interesser som står i et motsetningsforhold til ulv, som utgjør en belastning på lokalsamfunnene som er mest berørt. En større ulvebestand enn hva som følger av bestandsmålet, vil forrykke balansen mellom de ulike hensynene som et bredt stortingsflertall har vedtatt.

Lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen kan vedtas «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Det må foretas en interesseavveining hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng – kumuleres – på hver side. Det kan trekkes inn «et bredt spekter av offentlige interesser», føringerne fra Stortinget vil ha «vesentlig vekt», og det kan legges stor vekt på hensynet til konfliktdemping og tilliten til forvaltningen, jf. HR-2021-662-A. Det er ikke krav om

påvisning av konkrete merbelastninger knyttet til det enkelte ulverevir som går ut over påregnelige konsekvenser av at det skal være ulv i ulvesonen.

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har lagt ned slik påstand:

1. Begjæring om midlertidig forføyning 23. desember 2022 tas ikke til følge.
2. USS tilkjennes sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

Ankemotpartene, **NOAH – for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr**, har i korte trekk anført:

Tingrettens kjennelse bygger på riktig rettsanvendelse. Vedtaket er ugyldig.

Vedtaket er basert på den samme faktiske og rettslige begrunnelsen som departementets vedtak 31. desember 2019 («Letjenna-vedtaket»). Letjenna-vedtaket er av to rettsinstanser kjent ugyldig. Letjenna-saken skal behandles av Høyesterett i april 2023. Inntil Høyesterett gir en endelig rettsavklaring i april 2023, etablerer Borgarting lagmannsretts dom 6. juli 2022 (LB-2021-145082) i seg selv sannsynlighetsovervekt for at også vedtaket i vår sak er ugyldig.

Utgangspunktet er at ulven er fredet i hele Norge. Naturmangfoldloven § 18 oppstiller snevre unntaksregler fra dette utgangspunktet. Stortingets uttalelser er til enhver tid gitt i lys av at ulven er fredet.

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c gir anvisning på en interesseavveining. Stortinget har foretatt deler av denne interesseavveiningen på forhånd ved innføringen av prinsippet om differensiert forvaltning (ulvesonen). Det er ingen holdepunkter for at prinsippet om differensiert forvaltning i realiteten var ment å skulle erstatte interesseavveiningen i sin helhet. Det må for felling innenfor sonen påvises konkrete merbelastninger utover de belastningene som allerede følger av opprettelsen av ulvesonen, jf. LB-2021-145082. Alternativet er en ulveforvaltning som styres etter bestandsmålet, noe som vil være i strid med Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven.

Stortingets føringer for det politiske bestandsmålet har til enhver tid forutsatt at ulveforvaltningen samtidig var i tråd med unntaksvilkårene i naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Stortinget har aldri uttalt at bestandsmålet og ulvesonen fullt ut skal erstatte vilkårene i naturmangfoldloven § 18. Bestandsmålet er et politisk styringsverktøy som ulveforvaltningen skal vektlegge så langt det lar seg gjøre innenfor de rettslige rammene som unntaksvilkårene i naturmangfoldloven oppstiller.

Høyesterett har HR-2021-662-A akseptert en lav terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen. Når prinsippet om geografisk differensiert forvaltning kan praktiseres slik at nær all ulv utenfor ulvesonen skytes, må ulv innenfor ulvesonen underlegges en forsterket

beskyttelse for at naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen ikke skal brytes eller undergraves.

Staten går svært langt i å antyde at bestandsmålet i all hovedsak skal erstatte interesseavveiningen i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Naturmangfoldloven § 18 andre ledd siste punktum bestemmer at bestandsmålet skal vektlegges ved vurderingen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Hvor stor vekt bestandsmålet kan gis, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det er ingen holdepunkter for at «vernehensynet i utgangspunktet er tilstrekkelig ivaretatt dersom bestandsmålet også etter uttaket vil bli nådd», slik staten anfører.

Statens standpunkt impliserer at Norge i realiteten har forpliktet seg til å frede den norske ulvebestanden oppad begrenset til det politiske bestandsmålet. Bernkonvensjonen eller naturmangfoldloven gir ikke grunnlag for en slik fortolkning, og det er ingen holdepunkter for at Stortinget har ment at verneforpliktelsene skal forstås slik. Loven krever at staten begrunner konkret hvorfor det er grunnlag for å gjøre unntak fra fredningsprinsippet i det enkelte tilfellet. En konkret vurdering av om bestandsmålet nås neste vinter, oppfyller klart ikke lovens krav til en konkret vurdering.

Departementet har i vedtaket ikke evnet å påvise noen konkrete negative effekter av revirene på de ulike interessene – beitenæring, jakt og psykososiale forhold. Begrunnelsen knytter seg til generelle ulemper som følge av ulvesonen, og ikke til noen konkrete ulemper som følge av de aktuelle revirene. Slike generelle ulemper er ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c innenfor ulvesonen, jf. LB-2021-145082.

Uansett er heller ikke vilkåret i naturmangfoldloven § 18 andre ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, oppfylt. Departementet legger selv til grunn at revirene innen kort tid vil bli overtatt av nye ulver. Staten kan ikke oppstille som krav at andre løsninger må fjerne enhver negativ virkning. Det gis ingen begrunnelse for hvorfor ikke andre løsninger vil være tilfredsstillende.

Subsidiært må det gis midlertidig forføyning fordi det foreligger «fare ved opphold». Da kan forføyning etter tvisteloven § 34-2 andre ledd gis selv om hovedkravet, i dette tilfellet ugyldig vedtak, ikke er sannsynliggjort. Uten forføyning vil ulvene bli felt og skaden vil være uopprettelig.

NOAH – for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens naturfond og Foreningen Våre Rovdyr har lagt ned slik påstand:

1. Anken forkastes.
2. NOAH – for dyrs rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

Lagmannsrettens syn på saken

Anken avgjøres etter skriftlig behandling i samsvar med hovedregelen, jf. tvisteloven § 32-2, jf. § 29-15 første ledd. Hensynet til en forsvarlig og rettferdig rettergang tilsier ikke at muntlig forhandling holdes, jf. tvisteloven § 29-15 andre ledd første punktum. Behovet for en rask avgjørelse har betydning for denne vurderingen. Lisensfellingsperioden utløper 15. februar 2023.

For at en begjæring om midlertidig forføyning skal kunne tas til følge, må saksøkeren i utgangspunktet sannsynliggjøre et hovedkrav, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd. Som regel er det tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt. Et hovedkrav anses sannsynliggjort dersom retten ved en prejudisiell vurdering finner det mest sannsynlig at saksøker vil vinne fram med sitt hovedkrav i et etterfølgende søksmål, jf. Rt-2012-277 avsnitt 23. Dersom det er fare ved opphold, kan midlertidig forføyning besluttes selv om hovedkravet ikke er sannsynliggjort, jf. § 34-2 andre ledd. Uansett må saksøker sannsynliggjøre en sikringsgrunn, jf. § 34-1 første ledd. Endelig må en midlertidig forføyning ikke være uforholdsmessig, jf. § 34-1 andre ledd. De to sistnevnte vilkårene er ikke bestridt.

Lagmannsretten ser først på om saksøkerne – foreningene – har sannsynliggjort sitt hovedkrav. Med andre ord om foreningenes krav om at departementets vedtak er ugyldig, mest sannsynlig vil føre fram i et etterfølgende søksmål.

Lagmannsretten understreker at domstolenes prøving av forvaltningsvedtak er en legalitetskontroll, jf. forutsetningsvis Grunnloven § 89. Med mindre det er særskilt grunnlag for det, skal domstolene ikke prøve om et vedtak som holder seg innenfor rettsreglenes rammer, er hensiktsmessig.

Ved prøving av forvaltningsvedtak kan domstolene i utgangspunktet prøve ikke bare forvaltningens lovtolkning, men også den konkrete anvendelsen av regelen på sakens faktum (subsumsjonen), jf. for eksempel Rt-1995-1427 (på side 1433). Selv om domstolen har full kompetanse til å overprøve subsumsjonen, bør den i noen sammenhenger likevel vise en viss tilbakeholdenhet ved prøvingen. Dette vil blant annet gjelde vurderinger der særlig fagkyndighet har betydning, jf. HR-2022-718-A avsnitt 75. I tillegg kan domstolene prøve forvaltningens saksbehandling og om vedtaket bygger på riktig faktum.

Dersom den aktuelle lovbestemmelsen gir myndighetene en adgang til å benytte en kompetanse dersom lovens vilkår er oppfylt, typisk ved bruk av ordet «kan», er domstolenes prøvingsrett underlagt begrensninger. Det konkrete skjønnet prøves ikke utover en kontroll av om skjønnet er tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke framstår som åpenbart urimelig, jf. for eksempel Rt-2012-1985 avsnitt 142.

Den aktuelle lovbestemmelsen i saken er naturmangfoldloven § 18, som i første og andre ledd har slik ordlyd:

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

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

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

Andre ledd andre punktum om at det ved vurderingen etter første ledd bokstav c «skal [...] legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd», kom inn ved en lovendring i 2020. Lagmannsretten kommer tilbake til betydningen av dette.

Om naturmangfoldloven § 18, slik den lød før lovendringen i 2020, heter det i HR-2021-662-A avsnitt 51–58:

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

(52) Naturmangfoldlovens formål er at naturens «mangfold» – blant annet dens biologiske mangfold – «tas vare på ved bærekraftig bruk og vern», jf. § 1. Forvaltningsmålet er, ifølge § 5, at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder». Men samtidig fremgår det av § 14 at tiltak etter loven «skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser».

(53) Uttaksbestemmelsen i § 18 må derfor forstås slik at den, gjennom de til dels skjønnsmessige vilkårene som der er satt, avveier hensynet til vern av artene mot andre viktige samfunnsinteresser. Etter min mening har dette avveieende formålet betydning ved den nærmere tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen, noe jeg kommer tilbake til.

(54) Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Jeg kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 er i strid med Grunnloven § 112, noe partene heller ikke har anført. Slik naturmangfoldloven og

rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.

(55) Naturmangfoldloven tar sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 20 og 21. Konvensjonens målsetting er etter artikkel 1 å verne vill flora og fauna og deres leveområder, særlig de arter og leveområder som krever samarbeid mellom flere stater. Det skal legges særlig vekt på vern av truede arter. Hva gjelder arter som er oppført i konvensjonens vedlegg II, noe ulven er, fastsetter artikkel 6 et forbud mot «all forms of deliberate capture and keeping and deliberate killing».

(56) Men fra dette forbudet kan det gjøres unntak etter artikkel 9 nr. 1, som har denne ordlyden:

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

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

(57) Naturmangfoldloven § 18 første og andre ledd er langt på vei formet etter mønster av Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og må tolkes i samsvar med forpliktelsene i konvensjonen. Tolkningen av konvensjonen må følge prinsippene i Wienkonvensjonen om traktatretten, som innebærer at ordlyden har stor vekt. Jeg nøyer meg her med å vise til HR-2019-282-S avsnitt 48 (snøkrabbesaken) med videre henvisninger. Jeg kommer tilbake til Bernkonvensjonen ved den nærmere tolkningen og anvendelsen av de enkelte vilkårene i naturmangfoldloven § 18.

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

Konkret om vilkåret i § 18 første ledd bokstav c, som fastsetter at uttak kan tillates «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning», heter det i avgjørelsen avsnitt 96–108:

(96) Revirvedtakene er truffet med grunnlag i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, «for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Vilkåret har sitt forbilde i Bernkonvensjonen

artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, «in the interest of public health and safety, air safety or other overriding public interests».

(97) Begrepet «andre offentlige interesser» er vidt, og inneholder i seg selv få begrensninger. Ordlyden gir imidlertid ikke et endelig svar på om disse interessene for eksempel må være av samme art som de helse- og sikkerhetshensyn som uttrykkelig er nevnt. Heller ikke de opprinnelige lovforarbeidene avklarer innholdet nærmere. De er knappe og gir i hovedsak bare noen eksempler som ikke klargjør avgrensningen, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 389.

(98) Heller ikke kilder knyttet til Bernkonvensjonen artikkel 9 gir her veiledning av betydning. Konvensjonens permanente komité – Standing Committee – uttaler i vedlegg 2 til Revised Resolution No. 2 (1993):

«13. The purpose of the exception indicated in the third indent of paragraph 1 of Article 9 raises a very difficult problem, namely the interpretation of the expression 'other overriding public interests'.

14. With regard to the definition of the scope of similar concepts, e.g. 'public order', experience with other international Conventions (including the European Convention on Human Rights) has in fact shown that it is extremely difficult, if not impossible, to find a general, prior interpretation of such concepts.»

(99) Her fremhever komiteen vanskelighetene med å avgrense innholdet i konvensjonens begrep «other overriding public interests». I forlengelsen av det siterte uttrykker komiteen at innholdet i begrepet må vurderes fra sak til sak.

(100) Stiftelsen WWF Verdens Naturfond har gjort gjeldende at § 18 første ledd bokstav c må ses som en sikkerhetsventil som bare kan brukes i ekstraordinære tilfeller. Men verken lovens ordlyd eller komiteens uttalelse om forståelsen av konvensjonen trekker i den retningen.

(101) Slik jeg ser det, ligger den sentrale begrensningen i at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». Særlig sett i lys av begrepet «overriding» i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt, er det naturlig å forstå dette slik at de offentlige interessene må være så vesentlige at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Dette peker med andre ord mot en interesseavveining, hvor ulike offentlige interesser ses i sammenheng – kumuleres – på hver side. Ordlyden tilsier etter min mening at det skal skje én samlet interesseavveining.

(102) Innholdet av vilkåret ble behandlet av Stortinget våren 2017. Spørsmålet er hvilken vekt det Stortinget da uttrykte, har ved lovtolkningen.

(103) I Prop. 63 L (2016–2017) foreslo regjeringen å tilføye et nytt andre ledd i naturmangfoldloven § 18. I forslaget var det åpnet for å tillate «i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning fangst ... av enkelte individer av jerv, bjørn og ulv i et lite antall». Formuleringen hadde sitt forbilde i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 femte strekpunkt. Foranledningen var at Stortinget tidligere i 2017 hadde anmodet regjeringen om å fremme en sak til Stortinget om hvordan det innenfor loven kunne åpnes for lisensfelling i større utstrekning enn det departementet tidligere hadde gitt uttrykk for at kunne skje. I proposisjonen side 55–

56 la regjeringen til grunn at § 18 første ledd bokstav c – og da særlig i kravet om at de offentlige interessene må være av «vesentlig betydning» – legger betydelige begrensninger på muligheten til å vedta lisensfelling av ulv. Blant annet kunne dette ikke vedtas «ut fra hensynet til frykt i befolkningen alene». Skulle Stortingets ønske oppfylles, måtte derfor loven etter regjeringens syn endres.

(104) Stortinget vedtok ikke forslaget, fordi flertallet mente at den eksisterende § 18 første ledd bokstav c allerede åpnet for lisensfelling i tilstrekkelig omfang, og da i større utstrekning enn hva regjeringen mente. Stortinget ba i stedet regjeringen endre rovviltforskriften. Dette fremgår av Innst. 257 L (2016–2017).

(105) Komiteflertallet uttrykte på side 9–10 blant annet at «distriktpolitiske hensyn må anses som en vesentlig offentlig interesse», og videre at i disse hensynene inngår hensynet til «beitenæringen, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter». Samlet sett må stortingsflertallet forstås slik at det i utgangspunktet er en presumsjon for at ulv som oppholder seg utenfor ulvesonen, kan felles etter § 18 første ledd bokstav c dersom det nasjonale bestandsmålet er oppfylt. Men flertallet understreket at vurderingene må gjøres konkret i det enkelte vedtak.

(106) Når loven ikke ble endret, må Stortingets uttalelser i utgangspunktet anses som etterarbeider, som vanligvis bare tillegges begrenset vekt ved lovtolkningen. Men det spesielle her er at Stortingets syn fremkommer i en lovsak, og da som begrunnelse for å la være å endre loven. Når dette er situasjonen, mener jeg at uttalelsene må gis større vekt enn etterarbeider vanligvis gis. Vekten bør da mer være på linje med den som legges på lovforarbeider. Det kan i situasjoner som dette ikke kreves at Stortinget vedtar loven på nytt.

(107) Forutsetningen må imidlertid være at de uttalelsene Stortinget gir, ligger innenfor lovens ordlyd, og at Bernkonvensjonen ikke brytes hvis uttalelsene følges. I lys av det jeg allerede har sagt, mener jeg at begge disse forutsetningene er oppfylt, den siste i alle fall dersom både tredje og femte strekpunkt i artikkel 9 nr. 1 tas i betraktning. Det er her heller ikke tale om å utvide myndighetenes adgang til å gjøre inngrep i borgernes rettigheter eller friheter.

(108) Samlet sett innebærer dette at naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c etter min mening åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. Men for at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.

I den aktuelle saken hadde departementet lagt vekt på hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, samt å øke tilliten til rovviltforvaltningen. Høyesterett mente dette kunne tillegges «adskillig vekt». Om dette heter det i avsnitt 114 blant annet:

Etter min mening kan disse tillegges adskillig vekt. I et demokratisk samfunn som vårt vil en grunnleggende folkelig tillit til myndighetens forvaltning av rovdyr – også blant dem som lever nærmest rovdyrene – ha betydning for mulighetene til på lengre sikt å nå sentrale vernehensyn i rovdyrpolitikken. Det må kunne legges til grunn at

forutsigbarhet i forvaltningen og andre konfliktdempende tiltak vil bidra til å styrke denne tilliten.

Høyesterett understreket at det ikke kunne være avgjørende at disse hensynene er av nokså generell karakter, jf. avsnitt 115:

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

Saken i HR-2021-662-A gjaldt gyldigheten av vedtak om felling av ulv *utenfor* ulvesonen. Som nevnt gjelder vår sak lisensfelling av ulv *innenfor* ulvesonen. I vår sak er det reist spørsmål om uttalelsene om tolkningen og anvendelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c som Høyesterett gir i HR-2021-662-A, gjelder fullt ut også innenfor ulvesonen, eller om det for felling innenfor ulvesonen er krav om at det påvises konkrete merbelastninger utover de belastningene som allerede følger av opprettelsen av ulvesonen. Det er også reist spørsmål om betydningen av at bestandsmålet er nådd.

Ut over uttalelsen i avsnitt 105 om at stortingsflertallet 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, er Høyesteretts uttalelser generelle og skiller ikke mellom ulv utenfor og innenfor ulvesonen. Etter lagmannsrettens syn må det derfor legges til grunn at uttalelsene om hvilke hensyn som kan vektlegges og om interesseavveiningen som må foretas, gjelder fullt ut også innenfor ulvesonen. Det er heller ikke momenter i lovens ordlyd eller forarbeider som skulle tilsi noe annet. De spørsmålene om lovforståelsen som ble tatt opp i Prop. 63 L (2016–2017) og Innst. 257 L (2016–2017), hadde nettopp sin bakgrunn i vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen.

Men det at det er tale om felling innenfor ulvesonen, vil nødvendigvis ha betydning for *terskelen* for når felling kan besluttes. Som nevnt må de offentlige interessene som taler for felling, veie tyngre enn vernehensynene som gjør seg gjeldende. Som det framgår av HR-2021-662-A avsnitt 10–11, er terskelen for å felle ulv innenfor ulvesonen høyere enn utenfor. En annen måte å si dette på, er at vernehensynene har tyngre vekt innenfor ulvesonen. Som det heter i rovviltforskriften § 1 første ledd tredje punktum, skal forvaltningen «være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder». Det kan derfor ikke på samme måte som utenfor ulvesonen legges til grunn en presumsjon om felling dersom bestandsmålet er oppfylt.

Selv om vernehensynene står sterkere innenfor ulvesonen, er det ikke det samme som at felling av ulv innenfor ulvesonen bare kan skje i ekstraordinære tilfeller. Et flertall i energi- og miljøkomiteen uttalte i Innst. 257 L (2016–2017) side 10 følgende:

[S]elv om ulv skal ha et sterkere vern i enn utenfor ulvesonen, skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter. Dette flertallet vil understreke at flertallet bak ulveforliket i Stortinget ikke ønsker at ulvesonen utvikles til et ulvereservat.

At det for felling av ulv innenfor ulvesonen skal mer til for at de offentlige hensynene som taler for felling, veier tyngre enn vernehensynene, er imidlertid – slik denne lagmannsretten ser det – ikke ensbetydende med at det må påvises konkrete merbelastninger utover belastninger av mer generell karakter, som langt på vei allerede følger av opprettelsen av ulvesonen. I så fall ville interesseavveiningen ha en helt annen karakter enn ved felling utenfor ulvesonen, noe det ikke er holdepunkter for. At den differensierte rovdyrforvaltningen innebærer en form for interesseavveining i forkant, jf. HR-2021-662-A avsnitt 110, kan etter denne lagmannsrettens syn ikke endre på dette.

Lagmannsretten vil også peke på at det innenfor ulvesonen har skjedd tilpasninger for å unngå slike konkrete merbelastninger, for eksempel når det gjelder dyr på beite, og at et slikt krav derfor i praksis vil kunne heve terskelen på en måte som er vanskelig å forene med forutsetningene for en lovmessig forvaltning som ble lagt til grunn i Innst. 257 L (2016–2017) og i forbindelse med lovendringen i 2020, nærmere omtalt nedenfor.

Som Høyesterett påpeker, kan det legges adskillig vekt på hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, samt å øke tilliten til rovviltforvaltningen. Dette til tross for at det som regel ikke lar seg gjøre å påvise konkret hvordan disse interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter. Det må, slik lagmannsretten ser det, være anledning til å legge adskillig vekt på disse hensynene også ved felling innenfor ulvesonen. Som det heter i HR-2021-662-A avsnitt 114, vil en grunnleggende folkelig tillit til myndighetenes forvaltning av rovdyr, også blant dem som lever nærmest rovdirene – forutsetningsvis i eller i nærheten av ulvesonen – ha betydning for mulighetene til på lengre sikt å nå sentrale vernehensyn i rovdyrpolitikken.

Ankemotpartene har med styrke vist til Borgarting lagmannsretts dom 6. juli 2022 (LB-2021-145082), der lagmannsretten gir uttrykk for at det for felling innenfor ulvesonen må påvises konkrete merbelastninger utover de belastningene som allerede følger av opprettelsen av ulvesonen. Dommen gjelder et vedtak som ble truffet før lovendringen i 2020, men det er i dommen lagt til grunn at endringen ikke ville ha hatt betydning for resultatet. Dommen er anket, og anken er henvist til ankeforhandling i Høyesterett, som skal behandle saken i april 2023 (22-144944SIV-HRET). I en sak som den foreliggende har en tidligere lagmannsrettsdom, som ikke er rettskraftig, ikke selvstendig

rettskildemessig verdi ut over den argumentasjonen avgjørelsen bygger på. Det følger av det ovennevnte at denne lagmannsretten har et annet syn på rettskildene enn i LB-2021-145082. For øvrig kan det vises til at praksis er sprikende. Borgarting lagmannsretts kjennelse 11. februar 2022 (LB-2022-19312) bygger på en lovtolkning som i resultat ligger tett opp til det denne lagmannsretten har gitt uttrykk for ovenfor.

Lagmannsretten går så over til å se på betydningen av bestandsmålet.

Det nasjonale bestandsmålet er som nevnt «4-6 årlige ynglinger» – valpekull – hvorav tre skal ha skjedd «i revir som i sin helhet ligger i Norge», jf. rovviltforskriften § 3. Ifølge HR-2021-662-A avsnitt 71 er det klart at så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås, bryter Norge ikke Bernkonvensjonen artikkel 2, som pålegger Norge visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde – «maintain» – bestandene av vill flora og fauna, ulven inkludert.

Det sier seg selv at det er en forutsetning om at bestandsmålet søkes nådd innenfor ulvesonen. Men også ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes i bestandsmålet, jf. rovviltforskriften § 3 første ledd tredje punktum.

Det framgår uttrykkelig av § 18 andre ledd andre punktum at det ved vurdering av uttak av rovvilt etter første ledd bokstav c «skal» legges vekt på om bestandsmålet som er vedtatt av Stortinget, er nådd. Dette kom inn i loven ved en lovendring i 2020, det vil si etter vedtaket som ble behandlet i HR-2021-662-A.

Riktignok er det ikke tvilsomt at det også før lovendringen var relevant å se hen til om bestandsmålet var nådd. I Innst. 257 L (2016–2017) heter det på side 10:

Flertallet vil understreke at den interesseavveiningen som må gjøres i henhold til naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, skal være av dynamisk karakter.

Flertallet mener dette innebærer at i perioder der bestanden er over bestandsmålet, skal terskelen senkes for når vilkårene for felling for å ivareta offentlige interesser er oppfylt. Flertallet vil understreke at myndighetene må ved vedtak om uttak vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.

Dette betyr imidlertid ikke at lovendringen var uten betydning. Bakgrunnen for endringen var et representantforslag fra representanter fra Arbeiderpartiet i Dok. nr. 8:67 L (2019–2020). Forslaget fikk ikke tilslutning i Energi- og miljøkomiteen. Årsaken synes å være at forslagsstillerne la til grunn at bestandsmålet skulle «være et selvstendig kriterium for uttak av rovvilt», og at «[v]ilkåret for felling skal anses å være oppfylt når bestandsmålet er nådd og felling ikke truer bestandens overlevelse», jf. Dok. nr. 8: 67 L (2019–2020), noe som regjeringen mente ikke ville være mulig innenfor Bernkonvensjonen, jf. statsråd Sveinung Rotevatns brev 24. februar 2020 til Energi- og miljøkomiteen.

Forslaget ble likevel vedtatt, etter at regjeringspartiene til slutt valgte å støtte forslaget. Under debatten i Stortinget uttalte statsråd Rotevatn at «ordlyden i lovendringsforslaget langt på veg reflekterer dagens forvaltningspraksis», og at «praksisen [er] at dei ulike artane vert forvalta så nær dei vedtekne nasjonale bestandsmåla som mogleg». Statsråden understreket likevel at endringen ville «tydeleggjere og stadfeste viktigheita av Stortinget sine vedtekne bestandsmål i forvaltinga» og «tydeleggjere det Stortinget ønskjer, nemleg å føre ein politikk som gjer at vi kan vere i nærleiken av bestandsmåla». Det vises til Stortingstidende (2019–2020) side 4029–4030. Stortingsdebatten for øvrig gir uttrykk for lignende syn.

Selv om oppnådd bestandsmål ikke kan være et selvstendig og i seg selv tilstrekkelig vilkår for uttak, viser forarbeidene til lovendringen altså at stortingsflertallet ønsket å understreke viktigheten av bestandsmålene, nærmere bestemt at rovviltbestandene skal være så nær bestandsmålene som mulig. Forarbeidene gir derfor tydelig uttrykk for at rovviltforvaltningen skal legge betydelig vekt på bestandsmålene ved anvendelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

Det er nok så at stortingsflertallet også tidligere har understreket betydningen av bestandsmålet, jf. for eksempel Innst. S. nr. 174 (2003–2004) side 13 og Innst. 330 S (2015–2016) side 17. Stortingsflertallets syn må imidlertid tillegges en helt annet vekt når det uttales i forbindelse med en lovsak.

Lagmannsretten oppsummerer lovtolkningen slik: Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c åpner for å trekke inn et bredt spekter av offentlige interesser. For at felling skal kunne besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn vernehensynene som også gjør seg gjeldende. Innenfor ulvesonen veier vernehensynene tyngre, og terskelen for å beslutte felling er derfor høyere der enn utenfor ulvesonen.

Vurderingen må gjøres konkret, og forvaltningen må vise hvordan interesseavveiningen er foretatt og at den er rasjonelt begrunnet.

Det Stortinget har omtalt som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt. Hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen, samt å øke tilliten til rovviltforvaltningen kan tillegges adskillig vekt. Det vil som regel ikke la seg gjøre å påvise konkret hvordan disse interessene gjør seg gjeldende for bestemte mennesker, grupper av mennesker og ulike aktiviteter, men det kan ikke være avgjørende.

Det skal legges vekt på om bestandsmålet er nådd. At bestandsmålet er nådd, er ikke i seg selv tilstrekkelig for felling, men rovviltforvaltningen skal legge betydelig vekt på bestandsmålene.

Lagmannsretten ser så på vedtakets konkrete vurdering av vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c.

I vedtaket uttaler departementet blant annet følgende om betydningen av bestandsmålet:

Når vilkåret i § 18 første ledd bokstav c nettopp gir anvisning på at det skal foretas en interesseavveining, og Stortinget senere gjennom lovendring har understreket at det i denne interesseavveiningen skal legges vekt på bestandsmålet, mener departementet at nivået på bestanden sett i forhold til bestandsmålet skal være et tungtveiende moment i interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c.

[...]

Bestanden av ulv i Norge var to ynglinger over det nasjonale bestandsmålet i 2021/2022. Bestanden har ligget noen ynglinger over bestandsmålet siden registreringssesongen 2015/2016. Departementet finner det mest sannsynlig at bestandsmålet, inklusiv delmålet om 3 årlige helnorske ynglinger, ivaretas med et uttak av ulvene i de norske delene av tre grenserevir vinteren 2023, jf. punkt 4.3.3.

[...]

Stortingets fastsatte bestandsmål taler derfor for felling av ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka, jf. nml. § 18 andre ledd andre punktum og Stortingets føringer om en dynamisk fortolkning i Innst. 257 L (2016-2017). Departementet tillegger dette stor vekt i vurderingen.

I punkt 4.3.3, som departementet viser til, heter det blant annet:

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilråding av 2. november 2022 og deres tilleggsvurdering til denne av 15. desember 2022. I tilleggsvurderingen konkluderer direktoratet med at det er overveiende sannsynlig at bestandsmålet vil nås innenfor ulvesonen, dersom nemndenes kvotevedtak på ett helnorsk revir og tre grenserevir effekteres. Samtidig skriver de at et uttak som vedtatt av nemndene mest sannsynlig vil føre bestanden ned mot nedre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong. Departementet vurderer på denne bakgrunn at et uttak av tre grenserevir vil føre bestanden ned mot midten eller øvre sjikt av intervallmålet om fire til seks ynglinger neste sesong.

Om hensynet til beitenæringen heter det det blant annet:

Etter departementets vurdering er de negative effektene på beitenæringen forårsaket av ulvene i de norske delene av revirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka begrenset. [...] Det understrekes også at ulemper må ses i sammenheng med den differensierte forvaltningen, der det må forventes en tilpasning av beitenæringene innenfor ulvesonen. Departementet mener likevel at hensynet til beitenæringen innenfor ulvesonen kan tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c for Kockohonka og Ulvåareviret, fordi ulempene knyttet til omstilling, frykt for skader på beitedyr osv. inngår i den samlede belastningen lokalsamfunnene opplever. Ulempene er en del av årsakene til konfliktene som har utviklet seg rundt

ulvebestanden, og som forsterkes når ulvebestanden har ligget over bestandsmålet i en periode.

Om hensynet til jaktutøvelse står det blant annet:

Departementets vurdering er at ulvebestanden ikke har en slik innvirkning på hjorteviltbestanden at grunnlaget for jaktutøvelsen er dokumentert å være vesentlig forringet. Departementet understreker at det må forventes forekomst av ulv i alle deler av ulvesonen, og anser at negative effekter på jaktutøvelse forårsaket av de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka er begrenset, og at ulemper til en viss grad kan forebygges gjennom tilpasninger. Samtidig er ulempene og behovene for tilpasning en del av den samlede belastningen lokalsamfunnene i ulvesonen opplever. [...] Etter departementets vurdering kan dette tillegges noe vekt i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c.

Om psykososiale forhold heter det blant annet:

Departementet kan ikke se at det er påvist at ulvene i de norske delene av grenserevirene Ulvåa, Juvberget og Kockohonka har utvist unormal eller nærgående adferd. [...] Departementet anser likevel at konflikter knyttet til det å bo i eller i nærheten av ulverevir til en viss grad kan skyldes psykososiale forhold, og at dette er en del av de samlede ulempene lokalbefolkning innenfor ulvesonen opplever. Departementet mener derfor at hensynet til psykososiale forhold kan tillegges noe vekt i den samlede vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c

Om hensynet til genetisk verdifull ulv heter det blant annet:

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådning. Direktoratet er ikke kjent med at genetisk verdifulle individer har etablert seg i Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkarevirene. Departementet tillegger dette vekt i vurderingen. To av lederdyrene, ledertispa i Ulvåa (V836) og den nye lederhannen i Kockohonka (V1041), er derimot avkom etter genetisk verdifulle dyr (F2 generasjon). Miljødirektoratet anser imidlertid disse genene som godt sikret i bestanden uavhengig av en eventuell felling av V836 og V1041. Samtidig bemerker direktoratet at innavlskoeffisienten til Kockohonka valpene i 2022 (0,147) er betydelig under den gjennomsnittlige for bestanden (0,24), og disse vil kunne bidra til å senke gjennomsnittet noe dersom de ikke felles. Direktoratet konkluderer likevel med at det er etablert mange lederdyr etter de genetisk verdifulle ulvene som lederdyrene i Ulvåa og Kockohonka stammer fra, og de kan ikke se at eventuelle fellinger av de to nevnte F2-dyrene vil medføre uheldige konsekvenser for bestandens genetiske status. Departementet legger vekt på dette i vurderingen, og viser til den fullstendige vurderingen i direktoratets faglige tilrådning og tilleggsvurdering til denne.

Om den samlede vurderingen og hensynet til konfliktdeмпing og tillit til forvaltningen heter det blant annet:

Hvorvidt det er hjemmel etter nml. § 18 første ledd bokstav c, alternativet «andre offentlige interesser av vesentlig betydning», for felling av ulv, beror på en interesseavveining der en rekke hensyn kan ha betydning. Innenfor ulvesonen skal

det være en høyere terskel for felling av ulv, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

[...]

Rovviltnemndene har både gjennom vurderingene i saksframlegget, og tilleggsvurderingen av Ulvåreviret, lagt stor vekt på hensynet til en forutsigbar forvaltning av ulv innenfor ulvesonen i samsvar med bestandsmålet, hensynet til konfliktdemping og å sikre tilliten til at ulvebestanden forvaltes i tråd med føringer fra Stortinget.

Som det fremgår av saksframlegget, vil en forutsigbar forvaltning samtidig tilsi at befolkningen kan forvente at ulv gis et høyere vern innenfor enn utenfor sona. For den delen av befolkningen som ønsker et sterkere vern av ulv og andre rovdyr i norsk natur vil det å redusere bestanden gjennom lisensfelling oppleves konfliktfylt, særlig når det åpnes for felling av hele familiegrupper innenfor ulvesonen. Dette er fremhevet av flere av klagerne. Interessesmotsetningene er store, og det er vanskelig å se for seg en forvaltning som ikke vil være konfliktfylt på et visst nivå. Departementet er enig i det som står i saksframlegget til nemndenes vedtak om at det er sentralt at forvaltningen er forutsigbar og forståelig, og hviler på et balansert syn på de ulike interessene i konflikten, for å skape tillit til forvaltningen og dempe konfliktene. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig.

Departementet legger til grunn at de tre grenserevirene ligger i områder der det har vært regelmessig tilstedeværelse av ulv. Dette innebærer at ulempene og belastningene som er drøftet tidligere i vedtaket, har gjort seg gjeldende i disse områdene over tid. Departementet legger til grunn at dette kan ha bygget opp under konflikter knyttet til blant annet beitenæring og jaktutøvelse i de aktuelle områdene. Departementet anser at en stor del av konfliktene som har oppstått rundt ulvebestanden i Norge er forbundet med at bestanden i en periode har ligget over bestandsmålet, og at det er en forventning om at bestanden skal kunne forvaltes så nært bestandsmålet som mulig, så fremt lovens vilkår for uttak er oppfylt. Som nevnt lå bestanden i registreringssesongen 2021/2022 2 ynglinger over det øvre intervallet i bestandsmålet, og bestanden har ligget over bestandsmålet i noen år. Departementet mener at hensynet til bestandsmålet vil bli ivaretatt ved lisensfelling av de norske delene av tre grenserevir vinteren 2023, jf. nml. § 18 andre ledd andre setning.

Departementets vurdering er at befolkningens tillit til forvaltningen av ulv er avhengig av at forvaltningen er i tråd med føringene som følger av Stortingets vedtatte bestandsmål. Felling av ulvene i de norske delene av Ulvåa-, Juvberget- og Kockohonkareviret, vil etter departementets vurdering ligge innenfor det rettslige handlingsrommet som nml. § 18 og Bernkonvensjonen oppstiller, og bidra til å øke tilliten til at ulvebestanden forvaltes i tråd med bestandsmålet. Departementet mener dette vil bidra til å dempe konfliktene knyttet til ulv. 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.

Etter lagmannsrettens syn er alle de hensynene departementet her viser til, legitime etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Departementet viser til at terskelen for å felle ulv skal være høyere innenfor ulvesonen enn utenfor. Hensynet til genetisk verdifull ulv er konkret vurdert. Departementet mener likevel at offentlige hensyn av vesentlig betydning veier tyngre enn vernehensynene, og legger særlig vekt på hensynet til å skape tillit til forvaltningen og konfliktdemping. Etter departementets syn ivaretas disse hensynene best ved en forvaltning som følger opp Stortingets vedtatte bestandsmål i så stor grad som det er faktisk og rettslig mulig.

I lys av den lovtolkningen lagmannsretten har lagt til grunn ovenfor, særlig at Stortinget i 2020 ga uttrykk for en klar forventning om at rovviltforvaltningen skal legge betydelig vekt på bestandsmålene ved anvendelsen av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, er det etter lagmannsrettens syn ikke grunn til å sette departementets interesseavveining til side som uriktig.

Lagmannsretten tilføyer at departementet også vurderer betydningen av felling på svensk side av grenserevirene. Lagmannsretten er enig med staten i at dersom det på vedtakstidspunktet hadde vært klart at det ville bli tillatt felling også på svensk side av grenserevirene, ville det vært et argument av vekt i interesseavveiningen. Men siden vedtaket bygger på at det må tas høyde for at det ikke ville bli åpnet for felling på svensk side av grense, synes departementet å ha foretatt vurderingen uavhengig av situasjonen i Sverige. At det senere viste seg at felling likevel ble igangsatt på svensk side, er derfor uten betydning for vedtakets gyldighet.

Foreningene har også anført at vilkåret i naturmangfoldloven § 18 andre ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, ikke er oppfylt. Lagmannsretten er ikke enig i dette. Som det er påpekt i HR-2021-662-A avsnitt 120, er det, dersom det først legges til grunn at fellingen vil styrke tilliten til rovdyrforvaltningen og virkekonfliktdempende, ikke lett å se hvordan dette kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.

Etter dette har lagmannsretten kommet til at hovedkravet ikke er sannsynliggjort.

Foreningene har anført at kravet om midlertidig forføyning likevel må tas til følge, idet det er fare ved opphold, jf. tvisteloven § 34-2 andre ledd. Lagmannsretten ser at det kan hevdes at det foreligger fare ved opphold på den måten at de aktuelle ulvene blir felt før vedtakets gyldighet kan bli prøvd i en etterfølgende rettssak. Etter lagmannsrettens syn er likevel dette ikke tilstrekkelig tungtveiende, idet det ikke er fare for at ulvebestanden vil bli varig skadelidende selv om vedtaket gjennomføres. Det vises til at departementet i vedtaket punkt 4.3.4 har lagt til grunn at den aktuelle fellingen ikke vil true bestandens overlevelse, jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd første punktum. Denne vurderingen synes å bygge på et solid faglig grunnlag, som domstolene må være tilbakeholdne med å overprøve. Slik

lagmannsretten oppfatter foreningene, er det heller ikke anført at departementets vurdering på dette punktet er beheftet med feil.

Etter dette tas ikke begjæringen om midlertidig forføyning til følge.

* * *

Staten har vunnet saken fullt ut, og har i utgangspunktet krav på å få erstattet sakskostnader for begge instanser etter tvisteloven § 32-2, jf. § 20-2 første og andre ledd, jf. § 20-9 andre ledd.

Etter lagmannsrettens syn foreligger det imidlertid tungtveiende grunner som gjør det rimelig å frita foreningene fra kostnadsansvaret, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Det vises til styrkeforholdet mellom partene, samt at det – inntil avklaring fra Høyesterett foreligger i sak nr. 22-144944SIV-HRET – er en uavklart rettsstilling vedrørende vilkårene for lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen.

* * *

Kjennelsen er enstemmig.

SLUTNING

1. Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
2. Sakskostnader for ting- og lagmannsretten tilkjennes ikke.

Thomas Chr. Poulsen

Thom Arne Hellerslia

Kristel Heyerdahl

Dokument i samsvar med undertegnet original.
Grethe Pedersen, signert elektronisk