



BORGARTING LAGMANNSRETT

DOM

Avsagt: 06.07.2022

Saksnr.: 21-145082ASD-BORG/02

Dommere:

Lagdommer
Lagdommer
Sorenskriver

Espen Sandvik
Ingeborg Kristin Sunde
Rolf Ytrehus

Partshjelper (§15-7)

Utmarkskommunenes
Sammenslutning
Staten v/Klima og
Miljødepartementet

Advokat Espen
Andreas Volden
Advokat Asgeir Nygård
Advokat Elisabeth
Stenwig

Ankende part

Ankemotpart

NOAH - for dyrs rettigheter

Advokat Bendik Misund
Nedberg
Advokat Berit Svensli
Solseth

Saken gjelder gyldigheten av et forvaltningsvedtak om lisensfelling av ulv.

Sakens bakgrunn er fremstilt som følger i tingrettens dom:

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, Mangenreviret 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 Mangen-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 konfliktdemping 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 Mangesreviret eller Rømskogreviret. Ut fra den informasjon som per i dag foreligger om Mangesreviret 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.

Tingrettens saksfremstilling som gjengitt ovenfor er ikke omtvistet, og lagmannsretten legger denne til grunn.

NOAH tok ut stevning for Oslo tingrett 29. april 2020 med krav om dom for at vedtaket er ugyldig. Oslo tingrett avsa 9. juli 2021 dom med slik 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.

Staten v/Klima og Miljødepartementet har anket dommen til Borgarting lagmannsrett. Ankeforhandling er holdt 14. – 16. juni 2022 i Borgarting lagmannsretts hus. Partene møtte

sammen med sine prosessfullmektiger og avga forklaring. Det ble avhørt fire vitner. Om bevisføringen for øvrig vises til rettsboken.

Den ankende part, **Staten v/Klima og Miljødepartementet**, har i hovedtrekk anført:

Vedtaket er gyldig. Det bygger på en korrekt rettsanvendelse og bevisbedømmelse. Vedtaket er ledd i en forsvarlig og kontrollert forvaltning av ulvebestanden som ligger innenfor handlingsrommet etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Det baserer seg på et solid faglig kunnskapsgrunnlag og en svært omfattende bestandsovervåking.

Vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Fellingen var begrunnet i «offentlige interesser av vesentlig betydning». Domstolene bør utvise noe tilbakeholdenhet ved overprøvingen av forvaltningens subsumsjon i dette spørsmålet.

Vedtaket baserer seg på at uttaket ikke ville ha uheldige konsekvenser for ulvebestanden i Norge og Sør-Skandinavia på kort eller lang sikt. Ulvene var ikke genetisk viktige og bestandsmålet var oppnådd. Ulvebestanden i Sør-Skandinavia er bortimot rekordstor etter en jevn og markant økning de siste 20 årene. Forvaltningen av ulven har vist seg å fungere godt.

Det må legges betydelig vekt på de føringer Stortinget har gitt i ulvespørsmålet, herunder fastsettelsen av et bestandsmål for ulvebestanden. Bestandsmålet er et eksakt mål, og ikke et minimumsmål. Stortinget har forutsatt at det skal skje uttak når ulvebestanden ligger over dette målet. I den interesseavveining som må foretas etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c, må det tas i betraktning at svært mange av de sentrale hensynene allerede er vurdert og avveid gjennom Stortingets fastsettelse av bestandsmålet. Dette målet er godt faglig fundert. Selv om bestandsmålet ikke utgjør et selvstendig kriterium for felling, senkes terskelen for uttak når målet er nådd. En slik tilnærming er i samsvar med Bernkonvensjonen.

Det er adgang til forvaltning av ulvebestanden også innenfor ulvesonen. Vurderingstemaet og vurderingsmomentene er på overordnet nivå de samme innenfor som utenfor ulvesonen. De føringer for forvaltning av ulv som ble gitt av Stortinget gjennom Innst. 257 L (2016-2017) kom som en reaksjon på det Stortinget mente var et for snevert syn i forvaltningen på den rettslige adgangen til felling innenfor ulvesonen. Det er ikke uenighet om at terskelen for lisensfelling er høyere innenfor ulvesonen enn utenfor, men terskelen er ikke så høy at den er til hinder for en forsvarlig og kontrollert forvaltning av ulvebestanden. Når bestandsmålet er oppfylt, er det primære formålet bak etableringen av ulvesonen ivaretatt. En bestandsregulering også innenfor ulvesonen er både nødvendig og legitimt for å opprettholde den balansen mellom ulike hensyn som Stortinget har forutsatt.

Sentralt i vedtakets begrunnelse er hensynet til å redusere konfliktnivået rundt ulv og ivaretagelsen av tilliten til rovviltforvaltningen. Dette er hensyn som i henhold til HR-2021-662-A kan tillegges adskillig vekt. Det kreves ikke dokumentasjon eller nærmere utredninger for hvordan det vil være konfliktdempende å ta ut et revir. Vurderingene må kunne foretas på et mer overordnet nivå. Også interesser av «nokså generell karakter» kan tas i betraktning. Vedtaket bygger korrekt på at Letjennareviret var en medvirkende årsak til de samlede belastninger og konfliktnivået rundt ulvebestanden.

I vedtaket ble det lagt noe, men ikke avgjørende, vekt på hensynet til beitenæringen og jaktinteresser. Også dette er relevant etter § 18 første ledd bokstav c.

Vilkåret i naturmangfoldloven § 18 annet ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er oppfylt. Det er satt inn en rekke andre tiltak, både skadeforebyggende og konfliktdempende. Når det i henhold til interesseavveiningen etter § 18 første ledd bokstav c likevel er konkludert med at offentlige interesser av vesentlig betydning tilsier felling av reviret, er det ikke lett å se hvordan formålet kan oppnås på en annen måte. Denne tilnærmingen er i henhold til Høyesteretts vurderinger i HR-2021-662-A.

Det foreligger ingen saksbehandlingsfeil. Vedtaket er godt og grundig begrunnet. De minimumskrav som stilles til begrunnelsen av et forvaltningsvedtak er uansett ikke strenge.

Det er nedlagt slik påstand:

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

Partshjelperen, **Utmarkskommunenes sammenslutning**, har i hovedtrekk anført:

Utmarkskommunenes sammenslutning tiltrer statens syn på saken og viser til statens anførsler.

Stortinget har involvert seg i ulvesaken i større grad enn i noe annet forvaltningsspørsmål, og Stortingets detaljerte føringer om innholdet av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c må legges til grunn. Rovviltforvaltningen reiser kompliserte og sammensatte spørsmål. Dersom man fjerner et element fra den balanserte løsningen som er fastsatt av Stortinget i form av bestandsmålet, vil det forrykke også de øvrige deler av denne interesseavveiningen. Det er ikke tema å utrydde ulven, men konflikten vil begrenses dersom man holder seg til bestandsmålet. Hensynet til konfliktdemping er like viktig innenfor ulvesonen som utenfor. Uttak innenfor ulvesonen når bestandsmålet er nådd gir forutsigbarhet og styrker tilliten til forvaltningen.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Staten v/Klima- og miljødepartementet frifinnes.
2. Utmarkskommunenenes Sammenslutning tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

Ankemotparten, **NOAH-for dyrs rettigheter**, har i hovedtrekk anført:

Tingrettens domsslutning er riktig. Vedtaket er ugyldig. Det lider av rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil og er basert på feil faktum.

Dette rettslige utgangspunktet er at ulven er fredet i hele Norge. Unntak kan bare gjøres dersom visse lovfastsatte vilkår er oppfylt. Disse vilkårene vil miste sitt innhold dersom de automatisk anses oppfylt så lenge ulvebestanden er over bestandsmålet. Den interesseavveiningen som skal gjøres etter loven og Bernkonvensjonen kan ikke erstattes av et politisk bestemt bestandsmål. Stortinget har aldri vurdert bestandsmålet opp mot naturmangfoldlovens og Bernkonvensjonens vilkår for unntak fra fredning. Bestandsmålet er ikke fundert på faglige vurderinger. Det kan derfor ikke anses som en forhåndssubsumering av lovens vilkår. Gyldighetsprøvingen må ta utgangspunkt i alminnelig rettskildelære, der Stortingets etterarbeider tillegges svært begrenset vekt.

Vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c om offentlige interesser av vesentlig betydning, er ikke oppfylt. Ulvebestanden i Norge er kritisk truet, hvilket betyr at det er ekstremt høy risiko for at den dør ut i Norge. Den er også sterkt truet i Sverige. Bestanden er en av de mest innavlede i verden og mangler genetisk variasjon. Det forekommer ulovlig jakt. Disse forholdene medfører samlet sett en sårbarhet som gjør at alt uttak vil få betydning. Bestandsmålet baserer seg på en usikker forutsetning om jevnlig immigrering av ulv fra områder utenfor den Sør-Skandinaviske stammen.

Den blotte tilstedeværelse av ulv innen ulvesonen kan ikke i seg selv begrunne et unntak fra fredning. Ulvesonen er begrenset til fem prosent av Norges landareal. Utenfor ulvesonen har Høyesterett akseptert en lav terskel for unntak fra fredning, slik at nær all ulv utenfor ulvesonen i praksis avlives. For å nå målet om vern og overholde forpliktelsene etter Bernkonvensjonen må terskelen være tilsvarende høy innenfor ulvesonen. Innenfor ulvesonen skal ulven gis prioritet og ynglende ulv skal kunne etablere seg med stabile flokker. Andre interesser, som beite og jakt, må vike i ulvesonen. Opprettelsen av ulvesone innebærer også at folk må forvente at det er ulv i disse områdene. I vedtaket er det uttalt at terskelen for uttak er høyere innenfor ulvesonen, men det er ingen spor i vedtaket av at en slik høyere terskel også er praktisert. Da sekretariatet innstilte på uttak av Letjenna-reviret ble det presisert at dette ble gjort uten at hjemmelsgrunnlaget for uttak var drøftet.

Det er ikke påvist konkrete, negative virkninger av Letjennareviret. Belastningene det er vist til for beitenæringen gjaldt skade forårsaket av andre ulver frem til år 2007. Det ble videre vist til at Letjennareviret var stabilt og hadde vært der i lang tid, men det er ikke påvist at denne stabiliteten førte til noen konkrete konflikter. Hvilke ulemper reviret eventuelt skal ha medført for jaktinteressene, er ikke konkretisert. Det er heller ikke påvist noen grunn til å tillegge psykososiale forhold betydning, og det blir da feil å tillegge dette selv liten vekt. I vedtaket er det ikke tatt hensyn til kunnskapen om at slike revir raskt vil rekoloniseres av andre ulver når familiegruppen er felt.

Heller ikke hensynet til konfliktdemping eller tillit til forvaltningen kan i dette tilfellet begrunne uttak av ulv. Soneinndelingen er i seg selv uttrykk for en interesseavveining. Denne inndelingen skaper konflikt. Den konflikten som følger av opprettelsen av ulvesonen, kan ikke være et relevant argument for at det skal skytes dyr i ulvesonen. Det demper ikke konflikten at man kun tar hensyn til den ene siden i rovdyrkonflikten, som vil ha ulven bort, på bekostning av den andre siden i konflikten, som ønsker ulv i naturen. Flertallet av den norske befolkningen er positive til ulv. Det konfliktskapende elementet består i at det ikke er samsvar mellom bestandsmålet og de rettslige vilkårene for unntak fra fredning.

I realiteten er vedtaket utelukkende begrunnet med at bestandsmålet er nådd. Dette hensynet er så kamuflert som hensynet til konfliktdemping og hensynet til tillit til forvaltningen.

Vilkåret i naturmangfoldloven § 18 annet ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, er ikke oppfylt. I vedtaket nevnes en rekke alternative løsninger, men det er ikke synliggjort hvorfor disse ikke anses som tilfredsstillende. Forvaltningens egen mangel på evne til å kartlegge og iverksette andre tilfredsstillende løsninger er ikke relevant som begrunnelse for unntak fra fredning. Staten tar feilaktig utgangspunkt i at det er tilstedeværelsen av ulven som er problemet.

Den manglende begrunnelsen i vedtaket utgjør en saksbehandlingsfeil.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Anken forkastes.
2. NOAH tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

Lagmannsretten har kommet til at vedtaket er ugyldig.

1. Rettslig interesse

Vedtaket gjelder lisensfellingsåret 2019-2020. Det er ikke aktuelt å felle ytterligere ulv på grunnlag av samme vedtak. Lagmannsretten har kommet til at NOAH likevel har rettslig interesse i å få prøvet vedtakets gyldighet, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd. Saken reiser prinsipielle spørsmål som det har stor betydning å få avklart, jf. Skoghøy, Tvisteløsning, 3. utgave, side 426 med videre henvisninger. Endringene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd av 19. juni 2020 innebærer ikke en slik endring i rettsstilstanden at disse spørsmålene har mistet sin betydning. Staten har ikke nedlagt påstand om at søksmålet skal avvises.

2. Rettslige utgangspunkter

Ulven ble fredet i Norge ved Kongelig resolusjon av 11. mai 1973. Etter naturmangfoldloven § 5 er det et mål at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder». Naturmangfoldloven § 15 første ledd fastsetter videre at uttak av ulv og andre villlevende dyr bare kan skje med hjemmel i lov. Felling av ulv er dermed i utgangspunktet forbudt i hele Norge, og straffbart etter naturmangfoldloven § 75.

Det kan i henhold til naturmangfoldloven § 18 likevel gis tillatelse til uttak av ulv dersom visse vilkår er oppfylt. På vedtakstidspunktet lød bestemmelsens første og annet ledd som følger:

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

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

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

Etter at det vedtaket saken gjelder ble fattet, fikk § 18 annet ledd følgende tillegg ved endringslov av 29. juni 2020 nr. 88:

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.

Etter lagmannsrettens syn medførte denne lovendringen ingen endring i rettstilstanden, og innebar kun en kodifisering av gjeldende rett.

Som det fremgår av lovteksten, oppstiller naturmangfoldloven § 18 tre vilkår for å tillate uttak av ulv.

For det første må et av de alternative vilkårene i § 18 første ledd a-g være oppfylt. I dette tilfellet ble felling basert på bokstav c, «for å ivareta (...) andre offentlige interesser av vesentlig betydning». Alternativet i samme bestemmelse om «å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn» ble ikke funnet anvendelig.

Det nærmere innholdet av vilkåret «offentlige interesser av vesentlig betydning» ble klargjort i HR-2021-662-A, se særlig avsnitt 96-108. Høyesterett uttalte at det må foretas en bred og konkret interesseavveining, og oppsummerte vilkårets innhold som følger i 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 besluttes, må disse interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de veier tyngre enn de vernehensyn som gjør seg gjeldende. Vurderingen må gjøres konkret, men det som Stortinget omtalte som distriktpolitiske hensyn, vil ha vesentlig vekt.

Høyesterett avviste i samme dom avsnitt 100 et synspunkt om at § 18 første ledd bokstav c er «en sikkerhetsventil som bare kan brukes i ekstraordinære tilfeller».

For det andre er det et vilkår at uttaket ikke truer bestandens overlevelse, jf. § 18 annet ledd. Det er på grunnlag av avklaringene i HR-2021-662-A avsnitt 59-80 ikke omtvistet at vilkåret er oppfylt. Lagmannsretten går derfor ikke nærmere inn på dette.

For det tredje er det et vilkår at formålet med uttaket av ulv «ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte» enn felling, jf. § 18 annet ledd.

Uttak av ulv «kan» tillates dersom de nevnte vilkårene i § 18 er oppfylt. Om adgangen til å tillate uttak i så fall også bør benyttes, beror på en skjønnsmessig vurdering fra forvaltningens side som domstolene bare i begrenset grad kan prøve. NOAH har ikke anført at det hefter noen feil ved departementets utøvelse av «kan-skjønn». Lagmannsretten går derfor heller ikke nærmere inn på dette.

Uttak av ulv kan etter naturmangfoldloven § 18 første ledd besluttes «ved forskrift eller enkeltvedtak». I begge tilfeller kreves det at vilkårene for unntak fra fredning i § 18 er oppfylt. I denne saken ble uttak besluttet gjennom et enkeltvedtak. Vedtaket viser imidlertid delvis til rovviltforskriften (forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005 nr. 242).

Rovviltforskriften gir bestemmelser om to forhold som står sentralt i saken. For det første definerer forskriften § 2 bokstav d en «ulvesone». Betydningen av at vedtaket i denne saken gjaldt felling innenfor ulvesonen, drøftes under punkt 4 nedenfor. For det andre oppstiller forskriften § 3 første ledd et nasjonalt bestandsmål for ulv. Betydningen av at bestandsmålet var oppfylt drøftes under punkt 5 nedenfor. Forskriftsbestemmelsene om ulvesone og bestandsmål er begge basert på vedtak truffet av Stortinget.

Norge har påtatt seg folkerettslige forpliktelser til vern av ulven gjennom Bernkonvensjonen av 19. september 1979, som ble ratifisert av Norge 13. februar 1986. Etter konvensjonens artikkel 6 er det forbudt med «all forms of deliberate (...) killing» av dyr som er opplistet i vedlegg II til konvensjonen, herunder ulv. Bernkonvensjonen artikkel 9 oppstiller enkelte unntak fra fellingsforbudet. Disse unntakene tilsvarende i all hovedsak unntakene i naturmangfoldloven § 18. Sistnevnte lovbestemmelse har som formål å gjennomføre de nevnte bestemmelsene i Bernkonvensjonen i norsk rett, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009) side 20-21. Dette innebærer at Bernkonvensjonen er relevant ved tolkningen av naturmangfoldloven § 18, jf. HR-2021-662-A avsnitt 57.

Lagmannsretten er enig med partene i at Grunnloven § 112 og EUs habitatsdirektiv 92/43 ikke får praktisk betydning i saken, jf. HR-2021-662-A avsnitt 54 og 58.

3. Domstolens prøvingsadgang

Departementets vedtak er basert på at vilkårene for uttak av ulv i naturmangfoldloven § 18 er oppfylt. Ved prøvingen av vedtakets gyldighet skal lagmannsretten vurdere om dette er riktig. Lagmannsretten må dels ta stilling til om vedtaket baserer seg på korrekt rettsanvendelse. Dette kan lagmannsretten i utgangspunktet prøve fullt ut, både for så vidt gjelder den generelle lovforståelsen og den konkrete anvendelsen av loven på faktum (subsumpsjonen). Tingretten ga under henvisning til LB-2018-128035 uttrykk for at domstolene bør være «noe tilbakeholdne med å fravike det faglige skjønn som ligger til grunn for forvaltningens subsumpsjon». Lagmannsretten er enig i dette. Lagmannsretten kan også prøve om vedtaket baserer seg på korrekt faktum og om det er feil i saksbehandlingen.

4. Betydningen av at vedtaket gjelder felling innenfor ulvesonen

Saken gjelder uttak av ulv *innenfor* ulvesonen. Partene er enige om at dette får betydning for fellingsadgangen, men de er uenige om hvor mye høyere terskelen for felling er innenfor ulvesonen enn utenfor.

Prinsippet om ulvesone har blitt praktisert siden slutten av 1990-tallet, jf. St.meld. nr. 35 (1996-97) og Innst. S. nr. 301 (1996-97). Det har variert over tid hvilke områder som har inngått i ulvesonen, se. f.eks. redegjørelsen i Meld. St. 21 (2015-2016) side 62.

Bestemmelser om dette er nå gitt i rovviltforskriften § 2 bokstav d, som definerer «ulvesone» som et nærmere angitt geografisk område tilsvarende ca. fem prosent av Norges landareal. Selv om ulvesonens eksistens og utstrekning er regulert i forskriften, er dette basert på vedtak fattet av Stortinget. Slikt vedtak ble sist fattet på grunnlag av tilrådingen om ulvesone i Innst. 330 S (2015-2016). Naturmangfoldloven har ingen bestemmelser om ulvesone.

Ulvesonen legger til rette for geografisk differensiert forvaltning av ulven, også kalt soneforvaltning. Dette har kommet til uttrykk i rovviltforskriften § 1, der det fremgår at forvaltningen «skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder». Prinsippet er også lagt til grunn i rovviltforskriftens §§ 6, 10 og 13. Det er videre beskrevet i en rekke Stortingsdokumenter, herunder I Innst.257 L (2016-2017) side 10, der soneforvaltningen er omtalt som følger:

F l e r t a l l e t viser til at Stortinget har bestemt at prinsippet om en tydelig soneforvaltning av rovvilt skal legges til grunn i rovviltforvaltningen. F l e r t a l l e t viser til at dette innebærer at man skal forvalte rovdyr og beitedyr så adskilt som mulig, og at for å nå dette målet har man delt inn landet i områder prioritert for rovvilt og områder prioritert for beitedyr.

Høyesterett la i HR-2021-662-A avsnitt 106 til grunn at uttalelser i nevnte Innst.257 L (2016-2017) etter omstendighetene kunne tillegges vekt «på linje med den som legges på lovforarbeider», selv om de formelt sett er etterarbeider. Dette får betydning for den rettskildemessige vekten av Stortingets beslutning og uttalelser om ulvesone og soneforvaltning, herunder uttalelsene ovenfor om at ulven er «prioritert» i ulvesonen.

I HR-2021-662-A klargjorde Høyesterett prinsippene for adgangen til lisensfelling *utenfor* ulvesonen. Høyesterett la til grunn prinsippet om soneforvaltning og uttalte at ulvesonen innebærer «en form for interesseavveining i forkant», jf. avsnitt 110. Det ble i henhold til dette lagt vekt på at saken gjaldt ulv utenfor ulvesonen, jf. særlig avsnitt 109-112. Høyesterett begrunnet til dels fellingsadgangen utenfor ulvesonen med forventninger og behov for forutsigbarhet, herunder at «de som bor og arbeider utenfor ulvesonen, kan regne med at ulv ikke på varig basis tar opphold der», jf. avsnitt 114 og 120. Det ble under henvisning til uttalelser i Innst.257 L (2016-2017) oppstilt en presumsjon for fellingsadgang utenfor ulvesonen dersom bestandsmålet var nådd, jf. HR-2021-662-A avsnitt 105:

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.

HR-2021-662-A viser at det har betydning om fellingen skjer innenfor eller utenfor ulvesonen. Dommen gir likevel ikke noe klart svar på nøyaktig hvor høy terskelen er innenfor ulvesonen.

Høyesterett gjengir i HR-2021-662-A avsnitt 109 departementets uttalelse om at «innenfor ulvesonen skal ulv ha prioritet, og terskelen for felling skal være høy». Dette kan likevel ikke være avgjørende, da uttalelsen er gjengitt som ledd i et lengre resonnement som begrunner vernnivået utenfor ulvesonen.

Høyesterett uttaler i HR-2021-662-A avsnitt 110 også at prinsippet om geografisk differensiert forvaltning innebærer at «ulv med tilhold innenfor ulvesonen spares i større utstrekning enn den ellers ville blitt», jf. avsnitt 110. Dette viser at vernet for ulv i ulvesonen er større enn det hadde vært uten geografisk differensiering. Heller ikke dette gir en avklaring av nøyaktig hvor langt vernet går.

NOAH har fremhevet at vernet for ulven er lavt utenfor ulvesonen. Dette innebærer ifølge NOAH at vernet må være tilsvarende høyt innenfor ulvesonen. Synspunktet har en viss støtte i Meld. St. 21 (2015-2016) side 17 og Innst.330 S (2015-2016) side 3, der det uttales at terskelen for uttak av rovdyr er «lav» i prioriterte beiteområder, og «tilsvarende høyere» i prioriterte rovviltområder. Disse uttalelsene gir etter lagmannsrettens syn ikke grunnlag for å oppstille en motsatt presumsjon av det som gjelder utenfor, det vil si en presumsjon for at ulv ikke kan felles innenfor ulvesonen. De påberopte uttalelsene om «tilsvarende høyere» vern ble etterfulgt av Innst.257 L (2016-2017), der Stortingets uttrykte ønske om en viss kursendring sammenholdt med det som tidligere hadde blitt ansett som gjeldende rett. Det er etter hva lagmannsretten kan se, heller ingen logisk eller rettslig nødvendighet med absolutt symmetri mellom vernnivået innenfor og utenfor ulvesonen.

Det er uansett klart at vernnivået må være betydelig høyere innenfor ulvesonen enn utenfor. Forskjellen har dels sammenheng med at ingen kan ha en berettiget forventning om at ulv ikke skal ta opphold på varig basis i ulvesonen, i motsetning til det som gjelder utenfor. Det får også betydning at ulven har et beskjedent vern utenfor ulvesonen, jf. HR-2021-662-A. Målsetningen og forpliktelsen om en levedyktig norsk delbestand av ulv må derfor i praksis oppfylles innenfor de fem prosentene av Norges landareal som utgjør ulvesonen. Vernnivået må settes så høyt at målet kan nås på dette begrensede området.

Samlet sett finner lagmannsretten at terskelen for felling må være høy innenfor ulvesonen, at ulven til en viss grad skal gis prioritet i ulvesonen og at andre interesser til en viss grad må tilpasse seg ulven. Vernet innenfor ulvesonen er imidlertid ikke absolutt, og det vil

også der være adgang til en viss forvaltning av bestanden. Avgjørende for adgangen til uttak er også i ulvesonen den interesseavveining det er gitt anvisning på i HR-2021-662-A avsnitt 101 og 108. Den konkrete interesseavveiningen vil imidlertid påvirkes i betydelig grad av om man er innenfor eller utenfor ulvesonen.

At det må foretas en konkret interesseavveining, innebærer at terskelen for felling vil være relativ. De hensyn som taler for felling må veies opp mot vernehensynet i det enkelte tilfellet. Dette vil kunne variere fra sak til sak, og det vil derfor kunne variere hvor tungtveiende de offentlige interessene må være før vilkåret om «vesentlig betydning» er oppfylt.

Departementet har i vedtaket lagt til grunn at terskelen for å vedta felling skal være «høyere innenfor sonen», se vedtaket side 25, og at terskelen er «høy», se side 27. Departementet har videre uttalt at:

Prinsippet er likevel ikke til hinder for å tillate lisensfelling av ulv innenfor ulvesonen for å sikre brede offentlige interesser, når bestandssituasjonen tillater det og det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. Stortinget har også understreket at selv om ulv skal ha sterkere beskyttelse innenfor 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, jf. Innst. 257 L (2016-2017).

Etter lagmannsretten gir disse uttalelsene uttrykk for et korrekt, rettslig utgangspunkt, jf. gjennomgangen ovenfor.

Slik lagmannsretten ser det, har det forhold at Letjennareviret var innenfor ulvesonen likevel ikke blitt tillagt korrekt betydning av departementet i den konkrete rettsanvendelsen. Dette kommer lagmannsretten tilbake til under punkt 6 nedenfor. Her vil lagmannsretten i første omgang gi uttrykk for noen generelle synspunkter på innholdet av interesseavveiningen som må gjøres ved spørsmål om uttak i ulvesonen.

Prinsippet om ulvesone og soneforvaltning medfører at interesseavveiningen er todelt.

Det første leddet i interesseavveiningen gjelder spørsmålet om det skal opprettes en ulvesone, og hvor denne i så fall skal være. Som Høyesterett påpeker i HR-2021-662-A avsnitt 110, er ulvesonen og den differensierte rovdyrforvaltningen denne legger opp til, uttrykk for en «interesseavveining i forkant». Opprettelsen av ulvesonen baserer seg på avveininger på overordnet nivå mellom på den ene siden generelle verneinteresser, og på den andre siden generelle offentlige interesser som tilsier begrensninger i ulvebestanden. Utfallet av disse avveiningene er at ulven nedprioriteres i størsteparten av landet, mens andre offentlige interesser til en viss grad må vike i ulvesonen.

Opprettelsen av en ulvesone, og målsetningen om levedyktig delbestand av ulv innenfor denne, vil medføre noen ulemper. Ulvesonen innebærer blant annet at det i en viss utstrekning må forventes forekomst av ulv, også ulv som har tatt varig opphold. Dette vil igjen kunne påvirke lokalbefolkningens opplevelse av trygghet og medføre psykososiale utfordringer. Ulvesonen medfører også at beitenæring og jaktinteresser til dels er nedprioritert og må tilpasse seg ulven. Disse aspektene ved ulvesonen gjør at den i seg selv kan være kontroversiell og konfliktskapende. Dette er imidlertid hensyntatt i interesseavveiningen som ligger bak opprettelsen av ulvesonen. Opprettelsen av ulvesonen avgjør at denne typen belastninger i en viss utstrekning må aksepteres.

Det andre leddet i interesseavveiningen er den konkrete vurderingen som gjøres i forbindelse med det enkelte vedtak om felling. Denne interesseavveiningen må tilpasse seg og ta utgangspunkt i at det allerede er utført en interesseavveining i forkant som har resultert i opprettelsen av ulvesonen. Ulvesonens eksistens og de ulemper denne i seg selv medfører, vil på dette stadiet være et gitt faktum. Interesser og argumenter som taler mot opprettelsen av ulvesonen som sådan, vil derfor ikke være relevante i det andre leddet i interesseavveiningen. Heller ikke belastninger som er en direkte følge av at det er opprettet en ulvesone som sådan, kan tillegges nevneverdig vekt på dette stadiet.

Ved spørsmål om uttak i det enkelte tilfellet, må interesseavveiningen derfor i stedet ta utgangspunkt i og fokusere på hvorvidt det gjør seg gjeldende noen *merbelastninger*, det vil si belastninger som har en slik karakter eller omfang at det går utover det minimum av som med rimelighet må forventes ene og alene av at det er opprettet en ulvesone.

At vedtaket gjelder uttak innenfor ulvesonen, får etter lagmannsretten syn også betydning for de krav som må stilles til konkretisering av de offentlige interesser som begrunner uttaket. HR-2021-662-A avsnitt 115 gir støtte for at uttak av ulv kan begrunnes med en henvisning til offentlige interesser av nokså generell karakter. Disse uttalelsene gjelder imidlertid felling utenfor ulvesonen. Etter lagmannsrettens syn vil kravene til konkretisering være andre og større innenfor ulvesonen. Dette skyldes at denne interesseavveiningen vil ha et annet innhold enn den tilsvarende avveiningen utenfor.

Utenfor ulvesonen skal andre interesser prioriteres, risikoen for å støte på ulv skal være liten, og det gjelder en presumsjon for adgang til felling. Det er ikke behov for en stor grad av konkretisering for å påvise at den lave terskelen er nådd. En henvisning til de generelle belastningene som en permanent ulvebestand i sin alminnelighet vil kunne antas å medføre, vil etter omstendighetene i seg selv kunne være tilstrekkelige til å begrunne felling utenfor ulvesonen.

Innenfor ulvesonen blir vurderingen en annen. Der gjelder det ingen presumsjon for fellingsadgang. Adgangen til uttak er betinget av at det kan påvises merbelastninger som går utover det som følger alene av at området inngår i ulvesonen. Å påvise at denne høyere

terskelen for felling er oppfylt, krever i praksis en viss grad av konkretisering. En henvisning til offentlige interesser av rent generell karakter, og som ikke er tilknyttet det enkelte reviret, vil ikke være tilstrekkelig. Grunnen til dette er at slike generelle interesser til en viss grad er nedprioritert og må vike i ulvesonen. En henvisning til slike generelle interesser vil derfor ikke i seg selv kunne forklare hvorfor hensynet til ulven likevel må vike i det enkelte tilfellet. Dersom det ikke er mulig å identifisere og gjøre rede for konkrete og særskilte belastninger forbundet med den ulvegruppen det er aktuelt å felle, vil de interesser som tilsier felling innenfor ulvesonen normalt ikke være tilstrekkelig tungtveiende.

5. Betydningen av at bestandsmålet var oppfylt

Vedtaket konkluderer med at vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Dette baserer departementet på to forhold. Dels vises det til at bestandsmålet var oppnådd (vedtaket punkt 4.4.3.2), og dels vises det til distriktpolitiske hensyn (vedtaket 4.4.3.3). Betydningen av bestandsmålet vil bli drøftet her, mens betydningen av de distriktpolitiske hensynene vil bli drøftet under punkt 6 nedenfor.

Det er ikke omtvistet at bestandsmålet for ulv var oppnådd på vedtakstidspunktet. Partene er uenige om hvilken betydning dette har for adgangen til å tillate uttak. For tingretten anførte NOAH at bestandsmålet bare var relevant for utøvelsen av «kan-skjønnet», og ikke kunne tillegges vekt etter § 18 første ledd bokstav c. NOAH har frafalt anførselen om manglende relevans for § 18 første ledd bokstav c, men fastholder at bestandsmålet må tillegges mindre vekt enn det departementet har gjort i vedtaket.

Bestandsmålet følger dels av rovviltforskriften § 3 første ledd:

I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. Det skal være 4-6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

Rovviltforskriftens bestandsmål baserer seg på – og gjennomfører – Stortingets vedtak om bestandsmål. Det någjeldende bestandsmålet ble vedtatt av Stortinget i 2016 på grunnlag av Innst. 330 S (2015-2016). Før 2016 var bestandsmålet tre årlige helnorske ynglinger innenfor ulvesonen.

Det er opplyst at det totale antallet ulv vil tilsvare omtrent ti ganger det årlige antallet ynglinger. Det nåværende bestandsmålet tilsvarer derfor en norsk delbestand på omtrent 40 – 60 ulv. Departementet har i vedtaket lagt til grunn at man i dagens situasjon bør ta sikte på å ligge i øvre del av intervallmålet på 4 – 6 ynglinger. Dette begrunnes med utfordringer knyttet til innavl og ulovlig jakt.

Bestandsmålet er tillagt betydning i rovviltforskriften § 10, jf. § 7. Dersom bestandsmålet er oppnådd, kan det etter disse bestemmelsene på visse vilkår vedtas lisensfelling for å begrense utbredelsen av ulv. Om bestandsmålet er oppfylt, har også betydning for hvem som har kompetanse til å beslutte uttak, jf. forskriften §§ 7, 10 og 13.

Staten har fremhevet at bestandsmålet ikke er et minimumsmål, men et eksakt mål. Denne oppfatningen har støtte i ordlyden i rovviltforskriften § 3, om at det «skal være» et slik antall ynglinger som fremgår av bestandsmålet. I samme retning trekker bl.a. Innst.330 S (2016-2016) side 17, der det uttales at bestandsmålet «skal oppfattes slik at det er et minimums- og maksimumsmål». Denne uttalelsen er riktignok gitt av flertallet i Næringskomiteen på Stortinget, som i utgangspunktet ikke har ansvar for ulveforvaltningen i Norge. Det kan også vises til Meld.St. 21 (2015-2016) side 71, der det uttales at det «er i dag en målsetting at ulvebestanden skal forvaltes slik at den ligger så nær det nasjonalt fastsatte bestandsmålet som mulig.» Lagmannsretten legger til grunn at denne uttalelsen gjenspeiler intensjonen med det norske bestandsmålet.

NOAH har fremhevet at bestandsmålet anses som et minimumsmål i alle andre land. Lagmannsretten ser ikke grunn til å betvile denne opplysningen, men kan ikke se at det får betydning så lenge det norske bestandsmålet likevel ikke er ment som et minimumsmål.

Selv om det norske bestandsmålet ikke er et minimumsmål, gir verken rovviltforskriften eller Stortingets uttalelser støtte for et mulig synspunkt om at bestandsmålet alene skal være avgjørende for om det kan skje uttak. Staten har heller ikke anført dette. Lagmannsretten ser likevel grunn til å utdype dette poenget i det følgende, da det er av avgjørende betydning for saken.

Bestandsmålet er ikke inntatt i lovverket på en måte som gjør at oppnåelse av dette utgjør et selvstendig og tilstrekkelig grunnlag for uttak av ulv. Rettsanvendelsen må ta utgangspunkt i lovtekstens ordlyd, slik den fremgår av naturmangfoldloven § 18. Denne gir anvisning på *andre* vilkår og avveininger enn bestandsmålet. Dersom bestandsmålet alene skulle være avgjørende for spørsmålet om fellingsadgang, ville de andre betingelsene for unntak fra fredning etter lovens § 18 miste enhver praktisk betydning. Naturmangfoldloven kan ikke forstås slik at bestandsmålet, som på vedtakstidspunktet ikke engang var nevnt i lovteksten, skal gis forrang og tilsidesette de vilkårene som følger av lovtekstens ordlyd. Bestandsmålet kan derfor ikke utgjøre mer enn et tolkningsmoment innenfor de rammer som følger av lovens ordlyd.

Vernehensynet mister heller ikke sin relevans i interesseavveiningen selv om bestandsmålet er oppnådd. Ulven er ikke bare fredet opp til visst antall dyr eller ynglinger. Til tross for at bestandsmålet nå er oppnådd, er den norske delbestanden oppført som «kritisk truet» på «Rødlista» til Artsdatabanken. Rødlista er ikke tillagt noen rettslig status, men er en anerkjent kunnskapsbank. Det er etter lagmannsrettens syn ikke grunn til å

betvile Artsdatabankens vurdering av at ulven er kritisk truet selv om bestandsmålet er nådd. At bestanden er kritisk truet utgjør et viktig premiss for interesseavveiningen, da det tilsier at vernehensynet isolert sett fortsatt må veie tungt. I tillegg til at antallet ulv er lavt i seg selv, er ulvebestanden sårbar som følge av ulovlig jakt og en svært høy grad av innavl. All ulv i den Sør-Skandinaviske ulvebestanden er genetisk sett omtrent like nært beslektet som helsøsken. Vernehensynet får mindre vekt når bestandsmålet er nådd, men må likevel inngå i den konkrete vurderingen.

De forskjellige uttalelsene fra Stortinget støtter det syn at oppnåelse av bestandsmålet ikke i seg selv utgjør en selvstendig og tilstrekkelig begrunnelse for uttak av ulv i ulvesonen. I Meld.St. 21 (2015-2016) side 71, som det er sitert fra ovenfor, uttales det at forvaltningen må skje innenfor rammene av Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven. Det sies videre at dette innebærer at det vil kunne «oppstå situasjoner der ulvebestanden er større en bestandsmålet samtidig som det ikke vil være adgang til å tillate felling».

Også i Innst.257 L (2016-2017) side 10 er oppnåelse av bestandsmålet omtalt som et moment som senker terskelen for felling, men som ikke erstatter den konkrete interesseavveiningen:

Fl 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. Fl 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. Fl 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.

Etter lagmannsrettens syn er det korrekt uttrykk for gjeldende rett når det i sitatet ovenfor sies at terskelen for felling senkes når bestanden er over bestandsmålet, men at det likevel kreves en interesseavveining som viser at uttaket er rasjonelt begrunnet.

Bestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 annet ledd og rovviltforskriften § 10 annet ledd om at formålet skal søkes oppnådd på andre måter enn felling, underbygger også at ulv ikke automatisk kan felles bare fordi bestanden ligger over bestandsmålet. Disse bestemmelsene innebærer at man da i første omgang skal søke å finne andre måter å håndtere de belastninger som kan følge av at ulvebestanden overstiger bestandsmålet.

En forvaltning av ulvebestanden som utelukkende styres etter bestandsmålet, ville etter lagmannsrettens syn heller ikke være i samsvar med kravet til en mer sammensatt interesseavveining som følger av naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen artikkel 6, jf. artikkel 9. Dette må særlig være tilfellet når bestandsmålet er så lavt som det er satt nå. Et slikt forvaltningsprinsipp ville innebære at ulvebestanden konsekvent og uansett ble

holdt nede på et nivå der den er «kritisk truet». Det kan være adgang til uttak av ulv ned til et slikt nivå også innenfor ulvesonen, men det må i så fall begrunnes med en konkret interesseavveining.

Oppnåelse av bestandsmålet medfører heller ingen *presumsjon* for fellingsadgang innenfor ulvesonen, slik det motsetningsvis gjør utenfor ulvesonen. I motsatt fall ville terskelen for felling ha blitt den samme innenfor som utenfor ulvesonen, og prinsippet om soneforvaltning ville miste sin betydning. At det ikke gjelder en presumsjon for felling, innebærer at det må påvises tilstrekkelig tungtveiende grunner for felling, og disse må komme i tillegg til at bestandsmålet er nådd.

Selv om oppnåelse av bestandsmålet ikke er avgjørende, kan det etter lagmannsrettens syn legges betydelig vekt på dette som et av flere momenter i interesseavveiningen, jf. HR-2021-662-A avsnitt 108. Dette følger nå uttrykkelig av naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Etter lagmannsrettens syn gjaldt det samme også før lovendringen i 2020. Bestandsmålet er i seg selv uttrykk for en interesseavveining, og kan derfor også inngå som ledd i en mer sammensatt interesseavveining i henhold til § 18 første ledd bokstav c. Selv om Stortingets fastsettelse av bestandsmålet rettskildemessig sett har karakter av etterarbeider, er prinsippet også kommet til uttrykk i Innst.257 L (2016-2017), som i henhold til HR-2021-662-A avsnitt 106 kan tillegges tilsvarende vekt som lovforarbeider.

Vekten som tillegges bestandsmålet i det enkelte tilfellet må imidlertid ta i betraktning at bestandsmålet baserer seg på et vurderingstema som er mer snevert enn den interesseavveiningen loven krever. Bestandsmålet fokuserer utelukkende på antall ynglinger, og dermed indirekte på antallet ulv. Det tar ikke opp i seg andre momenter som kan og må inngå i den interesseavveiningen som kreves etter § 18 første ledd bokstav c.

Vekten av vernehensynet må fastsettes ikke bare ut fra om bestandsmålet er oppnådd. Det må også tas hensyn til blant annet det nøyaktige antallet ulv, ulvebestandens genetiske kvaliteter, sårbarhetsfaktorer som illegal jakt og sykdomsrisiko, utviklingen av bestanden over tid, immigrasjonshyppigheten og utviklingen på svensk side av grensen. Som påpekt ovenfor, gjør vernehensynet seg gjeldende selv om bestandsmålet er nådd, om enn med mindre vekt.

Vekten av de offentlige interesser som taler for uttak, må basere seg på en konkret vurdering av blant annet hvilke belastninger de ulvene som skal felles medfører for beite- og jaktinteresser, psykososiale forhold, og konflikt- og tillitsnivå. Dette vil også medføre en nødvendig vurdering av hva man oppnår ved å felle ulven. Denne vurderingen kan ikke forenkles ved at det stilles likhetstegn mellom på den ene siden at bestandsmålet er nådd, og på den andre siden at ulvestammen er så stor og belastende at det er nødvendig med uttak.

Et utgangspunkt for den videre drøftelsen er etter dette at oppnåelse av bestandsmålet ikke er tilstrekkelig til å begrunne felling i ulvesonen, og at det heller ikke gir presumsjon for fellingsadgang. Det må *noe mer* til for at uttak skal kunne tillates. Departementet har også lagt dette til grunn i vedtaket, jf. departementets kommentarer til rovviltnemndenes begrunnelse for forslaget om felling øverst på side 29 i vedtaket. I den konkrete vurderingen har imidlertid ikke departementet påvist relevante og tilstrekkelige tilleggs momenter som kan begrunne fellingen, jf. punkt 6 nedenfor.

Hvor mye mer som må til enn at bestandsmålet er oppnådd, må vurderes konkret. Et generelt poeng, som også er avgjørende for denne saken, er at innenfor ulvesonen kan ikke vilkåret om «vesentlig betydning» anses oppfylt alene på grunnlag av en generell henvisning til de alminnelige belastninger som følger av opprettelsen av ulvesonen som sådan, jf. punkt 4 ovenfor. Det må påvises konkrete merbelastninger utover dette, som er forårsaket av det enkelte revir som skal tas ut, og disse må veies opp mot vernehensynet i den enkelte saken.

6. Distriktpolitiske hensyn

6.1 Innledning

Vedtaket baserer seg dels på at distriktpolitiske hensyn tilsier uttak av Letjennareviret (vedtaket punkt 4.4.3.3). Distriktpolitiske hensyn kan være relevante og ha vesentlig vekt etter § 18 første ledd bokstav c, jf. HR-2021-662-A avsnitt 108 og 105. Det må imidlertid vurderes konkret i hvilken grad slike interesser gjør seg gjeldende i det enkelte tilfellet.

Det er enighet mellom partene at det «var ingen ting spesielt ved Letjennareviret sammenlignet med andre revir som kunne blitt tatt ut samme år», jf. protokolleringen av denne enigheten i planleggingsmøtet for lagmannsretten. Dette innebærer at det ikke gjorde seg gjeldende spesielle distriktpolitiske hensyn forbundet med Letjennareviret, verken i form av særskilte belastninger for beitenæring og jakt, psykososiale forhold, konfliktnivå eller annet.

Begrunnelsen i vedtaket peker også i svært liten grad på konkrete belastninger forbundet med nettopp Letjennareviret. Det vises i stedet til slike generelle belastninger som følger av at området inngår i ulvesonen som sådan. Etter hva lagmannsretten forstår, presumeres det i realiteten i vedtaket at slike generelle forhold gjør seg gjeldende også for Letjennareviret, uten at dette er forankret i konkrete, faktiske opplysninger. På side 29 i vedtaket omtales riktignok at departementet har fått «opplysninger om konkrete forhold» vedrørende Letjennareviret gjennom sekretariatenes innstilling og nemndenes begrunnelse. Lagmannsretten kan imidlertid ikke se at det av vedtaket fremkommer relevante, konkrete opplysninger som kan begrunne felling.

At vedtaket i all hovedsak begrunnes med en henvisning til generelle interesser, er ikke ensbetydende med at Letjennareviret overhodet ikke medførte noen belastninger for lokalmiljøet. Det viser imidlertid at belastningene bestod i at det var etablert en ulvesone i området som sådan, og at det ikke var påvist noen særskilte, konkrete ulemper utover dette.

Etter lagmannsrettens syn er det uttrykk for feil rettsanvendelse når departementet har lagt til grunn at slike generelle trekk ved ulvesonen som sådan kan begrunne uttak av ulv. Dette innebærer i praksis at man styrer utelukkende etter bestandsmålet, ved at man forutsetter at enhver forekomst av ulv i ulvesonen utover bestandsmålet automatisk vil utgjøre en belastning av «vesentlig betydning».

Lagmannsretten vil utdype dette i den følgende gjennomgangen av de enkelte momenter som er vektlagt i vedtaket.

6.2 Hensynet til beitenæringen

Av de distriktpolitiske hensynene som omtales i vedtaket, vurderer departementet først hensynet til beitenæringen. Departementet uttaler i vedtaket at «all sau og det meste av storfe går på innmarksbeite og skadeomfang og skadepotensial på beitedyr i området er svært begrenset». Hensynet til beitenæringen kan etter departementets syn «isolert ikke gi grunnlag for felling av ulv i Letjennareviret med hjemmel i nml. § 18 første ledd bokstav c.»

I vedtaket legges det likevel til grunn at hensynet til beitenæringen kan tillegges «noe vekt» i en samlet vurdering. Dette begrunnes med at «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».

Etter lagmannsrettens syn er dette uttrykk for feil rettsanvendelse. Hensynet til beitenæringen skulle ut fra det faktum som er lagt til grunn, etter omstendighetene ha blitt tillagt ingen eller minimal vekt.

Det er ikke nevnt i selve vedtaket, men fremgår av Miljødirektoratets tilråding i saken, at det ikke var registrert tap av sau eller storfe til Letjennareviret etter 2011/2012. Dette utelukket ikke enhver risiko for at ulven i Letjennareviret kunne ta beitedyr i fremtiden, men innebærer at risikoen var minimal. Risikoen gikk ikke utover det som allerede følger av at området inngikk i ulvesonen.

Lagmannsretten kan heller ikke se at hensynet til omstilling i beitenæringen kan tillegges vekt i et tilfelle som dette. Omstillingen var allerede gjennomført. Uttaket av Letjennareviret muliggjorde ikke et skifte tilbake til mer utmarksbeite. Det skyldes at denne typen revir i praksis vil rekoloniseres av andre ulver relativt kort tid etter uttaket,

noe partene er enige om. Slik rekolonisering kan ifølge vitnet Vangen skje allerede samme år som uttaket finner sted.

Vedtaket er heller ikke basert på en konkret konflikt mellom beitenæringen og Letjennareviret. I mangel av konkretisering på dette punktet, antas det at omtalen av konflikt på dette punktet sikter til den generelle samfunnskonflikten mellom ulv og beitenæring. Det vises her også til det som er sagt under punkt 6.1 ovenfor, om at det ikke var noe spesielt med Letjennareviret sammenlignet med andre revirer.

Hensynet til beitenæringen er relevant også i ulvesonen. En forutsetning for å vektlegge dette hensynet må imidlertid være at det kan påvises konkrete og særskilte belastninger for beitenæringen som går utover den minimumsbelastning som følger med etableringen av ulvesonen som sådan.

6.3 Hensynet til jaktinteresser

Departementet peker i vedtaket på at rovviltnemndene ikke har trukket frem konkrete forhold ved Letjennareviret i forbindelse med hensynet til jaktutøvelse, og uttaler videre at de negative effektene på jakt er begrenset. Det pekes i vedtaket også på at ulempene for jaktinteressene med ulv til en viss grad kan forebygges gjennom tilpasninger.

Departementet uttaler på denne bakgrunn at hensynet til jakt ikke isolert sett kan gi grunnlag for felling, men at det kan tillegges «noe vekt» etter en samlet vurdering.

Etter lagmannsrettens syn er denne begrensede vektleggingen av jaktinteressene uttrykk for feil rettsanvendelse. Hensynet til jaktinteresser kan være relevant også innenfor ulvesonen. Dersom slike interesser skal vektlegges, må det imidlertid begrunnes med konkrete merbelastninger som går utover at det er opprettet en ulvesone som sådan. Når det her ikke er påvist noen konkrete ulemper for jaktinteressene av Letjennareviret, betyr det at vedtaket kun baserer seg på slike generelle ulemper som ulvesonen i sin alminnelighet formodes å medføre. Det departementet her har vektlagt er dermed et argument mot etablering av ulvesonen som sådan, og ikke relevant som begrunnelsen for det konkrete uttaket av ulv.

6.4 Hensynet til lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold

Departementet uttaler i vedtaket at psykososiale forhold kun kan tillegges «svært begrenset vekt». Dette er blant annet begrunnet med at det ikke er dokumentert at ulven har utvist unormal eller nærgående adferd, og at subjektiv frykt ikke kan være avgjørende. Samtidig er det uttalt i vedtaket at den vedvarende belastningen ved Letjennareviret likevel kan tilsi at psykososiale forhold tillegges «en viss vekt» i en samlet vurdering etter § 18 første ledd bokstav c. At et og samme forhold tillegges både «svært begrenset» og «en viss» vekt, synes ikke å være helt konsistent.

Vektleggingen av de psykososiale forholdene later til å basere seg på helt generelle betraktninger om at ulv i ulvesonen alltid vil medføre denne typen belastninger. Begrunnelsen er ikke knyttet opp mot konkrete følger av Letjennareviret. Etter lagmannsrettens syn tar departementet feil rettslig utgangspunkt når den vurderer om psykososiale interesser overhodet gjør seg gjeldende i ulvesonen. Vurderingen skulle tatt utgangspunkt i om det forekommer særskilte og konkrete psykososiale belastninger som går utover det som allerede følger av etableringen av ulvesonen som sådan.

Lagmannsretten kan heller ikke se at henvisningen til den «vedvarende belastningen» Letjennareviret medførte er relevant, så lenge det ikke er konkretisert hva denne eventuelle belastningen går ut på. Som påpekt under punkt 6.1 er det enighet om at Letjennareviret ikke skilte seg ut fra de andre revir det var aktuelt å ta ut. Reviret utgjorde dermed ingen spesiell belastning. Ulvebestanden i ulvesonen, og dermed de belastninger denne medfører for enkelte, må nødvendigvis være «vedvarende» dersom Norges forpliktelser til vern av ulvebestanden skal overholdes.

6.5 Hensynet til konfliktdemping og tillit til forvaltningen

Departementet har i vedtaket lagt vekt på behovet for konfliktdemping og ivaretagelsen av tilliten til rovviltforvaltningen. Slike hensyn er både relevante og kan ha adskillig vekt, jf. også HR-2021-662-A avsnitt 114.

Etter lagmannsrettens syn gir imidlertid departementet ingen relevant begrunnelse for hvorfor uttaket av Letjennareviret eventuelt skulle kunne ha en konfliktdempende virkning og skape tillit. Det er i vedtaket kun pekt på ett konkret aspekt ved Letjennareviret i denne forbindelse, og det er uttalelsen på side 29 om 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».

Antallet dyr og stabilitet i reviret er imidlertid ikke i seg selv et tilstrekkelig argument for felling innenfor ulvesonen, så lenge dette ikke også har gitt seg utslag i konkrete belastninger som går utover den minimumsbelastning opprettelsen av ulvesonen i seg selv medfører. En stor og stabil ulvegruppe som ikke feller beitedyr, ikke er nærgående, og heller ikke utviser unormal adferd, vil ikke utgjøre en tilstrekkelig tungtveiende belastning. Den konflikten departementet her viser til, later i realiteten til å være et antatt utslag av den generelle samfunnskonflikten forbundet med ulv, og ikke en konkret observert konflikt i tilknytning til Letjennareviret. Som nevnt under punkt 4 ovenfor, vil ulvesonen som sådan kunne være konfliktskapende. Dette kan ikke alene begrunne uttak av ulv i det enkelte tilfellet.

I oppsummeringen som gis på vedtakets side to, er synspunktet om konfliktdemping og tillitsskapning tilsynelatende begrunnet med at ulvebestanden «i noen år har ligget over bestandsmålet». Lagmannsretten kan ikke se grunnlag for et eventuelt synspunkt om at

ethvert avvik fra bestandsmålet vil være konfliktskapende og svekke tilliten. Som påpekt vil det være feil rettsanvendelse dersom man forvalter bestanden utelukkende på grunnlag av bestandsmålet. Dette blir ikke mindre feil dersom man begrunner samme styringsprinsipp med et eventuelt postulat om at enhver annen måte å forvalte bestanden på vil være konfliktskapende.

Spørsmålet om ulvebestanden skal bevares, og hvordan den i så fall skal forvaltes, vekker i seg selv et betydelig engasjement og følelser i deler av befolkningen. Uansett hvordan man løser dette, vil det gjøre seg gjeldende kritiske røster som er sterkt uenige i utfallet. Det kan ikke anses som en relevant form for konfliktdemping eller tillitsskapning dersom forvaltningen søker å unngå kritikk fra den ene siden i ulvedebatten, på bekostning av synspunktene til den andre siden. Hensynet til konfliktdemping kan tillegges stor vekt, men det forutsetter en begrunnelse som viser at hensynet til begge sider i konflikten er ivaretatt.

En for stor ulvebestand vil i første rekke kunne føre til konflikter som følge av de konkrete belastninger dette gir seg utslag i, og ikke som følge av antallet ulv i seg selv. Innenfor ulvesonen må det som nevnt kreves at disse belastningene påvises og konkretiseres. Det er ikke tilstrekkelig å vise til abstrakte forutsetninger om at ethvert avvik fra bestandsmålet i seg selv er konfliktskapende.

7 Oppsummering og konklusjon

Lagmannsretten har kommet til at rettsanvendelsen i vedtaket er feil, og at vedtaket derfor er ugyldig.

Det er etter dette ikke nødvendig for lagmannsretten å gå inn på spørsmålet om formålet med uttaket kunne vært oppnådd på annen måte, jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd. Det er heller ikke behov for å gå nærmere inn på anførselene om saksbehandlingsfeil og feil faktum.

Anken blir etter dette forkastet.

8 Sakskostnader

NOAH har vunnet saken, og har i utgangspunktet krav på full erstatning for nødvendige sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Lagmannsretten kan ikke se tungtveiende grunner gjør det rimelig å fritta staten for erstatningsansvaret, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

Advokat Solseth har fremlagt en omkostningsgave for lagmannsretten på 1 348 125 kroner inkludert merverdiavgift for totalt 312 timers arbeid med ankesaken. Det er opplyst at det i kravet er trukket fra ekstra tid medgått som følge av byttet av prosessfullmektig. Staten har anført at kravet er for høyt.

Lagmannsretten legger til grunn at saken reiser til dels kompliserte faktiske og rettslige spørsmål, og at saken har stor prinsipiell betydning for NOAH. Dette tilsier at det må godtas at saksforberedelsen har vært tidkrevende. Samtidig må det tas i betraktning at saken i stor grad står i samme stilling som den gjorde for tingretten, og at det vesentligste av problemstillinger, bevismateriale og rettskilder var kjent fra da saken gikk i tingretten. Ankeforhandlingen ble gjennomført på tre dager. Samlet sett finner lagmannsretten at tidsbruken for lagmannsretten har vært høyere enn nødvendig, jf. tvisteloven § 20-5. NOAH tilkjennes etter dette sakskostnader for lagmannsretten med 1 000 000 kroner inkludert merverdiavgift, tilsvarende det lagmannsretten skjønnsmessig anser som nødvendig.

For tingretten ble NOAH tilkjent 639 783 kroner i sakskostnader. Staten har anført at også dette er for høy. Lagmannsretten anser kostnadene som nødvendige, og viser til tingrettens begrunnelse for dette, jf. tvisteloven § 20-9.

Dommen er enstemmig.

DOMSSLUTNING

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Staten v/Klima og miljødepartementet 1 000 000 – enmillion – kroner til NOAH – for dyrs rettigheter innen to uker fra forkynnelsen av denne dommen.

Espen Sandvik

Ingeborg Kristin Sunde

Rolf Ytrehus

Dokument i samsvar med original
Marie Strømmen