



OSLO TINGRETT

KJENNELSE

Avsagt: 21.11.2017 i Oslo tingrett
Saksnr.: 17-172521TVI-OTIR/07
Dommer: Tingrettsdommer Sven Olav Solberg
Saken gjelder: Midlertidig forføyning. Spørsmål om gyldigheten av vedtak om lisensfelling av ulv

Stiftelse Wwf Verdens Naturfond

Advokat Carl Philip Funder Fleischer
Advokat Steinar Eskild Trovåg

mot

Staten v/Klima- og miljødepartementet

Advokat Asgeir Nygård,
Advokat Elisabeth Stenwig

KJENNELSE

Saken gjelder krav om midlertidig forføyning med påstand om at lisensjakt på ulv i medhold av Klima- og miljødepartementets vedtak av 25. september 2017, stanses da vedtaket må anses ugyldig.

Sakens bakgrunn:

Rovviltnemnda i region 4 og 5 fattet den 26. juni 2017 vedtak som følger:

«Ut fra den foreliggende bestandssituasjonen for ulv som er basert på seneste tilgjengelig kunnskap, finner rovviltnemndene at det for lisensfellingsperioden 2017 /2018 bør åpnes for en lisensfellingskvote på 12 ulver utenfor ulvesonen i Akershus og Hedmark og samtidig utenfor områdene som benyttes av hhv. Julussaflokken og Osdalsflokken (jf. vedlagt kart - vedlegg 1).»

Vedtaket omtales i det følgende også som «vedtak nr. 1», og gjelder altså lisensfelling av 12 ulver utenfor ulvesonen og utenfor revir.

Lisensfellingsperioden for vedtak nr. 1 er fra 1. oktober 2017 til 31. mars 2018.

Samme dag vedtok rovviltnemnda i region 4 og 5 også vedtak som følger:

«Det fastsettes en kvote for lisensfelling på inntil 24 ulver innenfor følgende to helnorske revirer, Osdalen og Julussa, og grensereviret Slettås. Uttak av alle individer innenfor disse revirene anses ikke å true overlevelsen av ulvebestanden på lang sikt, jf naturmangfoldloven § 5, jf. også rovviltforskriften §§ 3 og 7.»

Vedtaket omtales i det følgende også som «vedtak nr. 2», og gjelder altså lisensfelling av inntil 24 ulver innenfor revir. Revirene er delvis innenfor og delvis utenfor ulvesonen.

Lisensfellingsperioden for vedtak nr. 2 er fra 1. januar til 15. februar 2018.

Flere organisasjoner, blant dem WWF (saksøker), påklagde vedtakene. Rovviltnemnda omgjorde ikke vedtakene som følge av klagen, og sendte saken videre til Klima- og miljødepartementet (heretter også kun «departementet»). Departementet overprøvde vedtak nr. 1 ved sitt vedtak av 25. september 2017. Klagen ble ikke tatt til følge. Det er dette vedtaket som nå er brakt inn for retten med påstand om ugyldighet.

Klagesaken for vedtak nr. 2 ligger fremdeles i departementet. Saksøker har tatt forbehold om å bringe også dette vedtaket inn i saken på et senere tidspunkt, hvis klagen ikke gis medhold.

I følge Miljødirektoratets faglige tilrådning i klagesaken datert 18. september 2017, er ulvebestanden som følger:

«For vinteren 2016/2017 ble bestanden beregnet til 430 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 355 i Sverige, inklusive grenserevir). Det ble registrert 105-112 individer av ulv i Norge, hvorav 54-56 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 80 - 84 ulver som berører Norge. I tillegg ble det også registrert 12-13 enslige ulver hvorav ingen med sikkerhet kunne klassifiseres som revirmarkerende eller stasjonære. Døde ulver i løpet av overvåkningsperioden er ikke trukket fra disse tallene.»

Det er fattet vedtak om lisensfelling av ulv også av rovviltnemndene i andre regioner i Norge. Samlet kvote fra øvrige rovviltnemnder utgjør 14 ulver, alle utenfor revir og utenfor ulvesonen.

Saksøker tok ut stevning og begjæring om midlertidig forføyning den 2. november 2017, med påstand om at vedtak nr. 1 er ugyldig og i strid med Norges internasjonale forpliktelser, og med påstand i sak om midlertidig forføyning om at pågående lisensjakt i medhold av vedtak nr. 1 stanses frem til rettskraftig avgjørelse foreligger.

Utmarks kommunenes sammenslutning, Norskog, Norges skogeierforbund, Norges Bondelag og Norges jeger- og fiskerforbund ved advokat Norunn Løkken Sundet erklærte partshjelp til fordel for saksøkte den 10. november 2017.

Saksøkte tok til motmæle ved bemerkninger til begjæring om midlertidig forføyning den 13. november 2017, med påstand om at begjæringen om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge.

Muntlig forhandling til behandling av begjæringen ble avholdt i Oslo tingrett 14. november 2017.

Per 14. november 2017 var 5 ulver felt i medhold av vedtak nr. 1.

Saksøker har i korte trekk anført:

Ulven er totalfredet og regnet som «kritisk truet» på norsk rødliste for truede arter.

Samlet lisensfelling kvote fra alle rovviltnemnder utgjør 50 ulver. Den helnorske ulvebestanden utgjør 54-56 dyr. Man avliver da i praksis hele den helnorske ulvebestanden. Retten må vurdere vedtakets gyldighet ut fra den samlede belastningen som påføres ulvebestanden.

Lovavdelingen vurderte at fjorårets lisensfellingskvoter på samlet 47 ulver var rettsstridige, og vedtakene ble senere omgjort og redusert til 15 ulver.

Norge har en geografisk differensiert forvaltning, med egen «ulvesone». Det er høyere terskel for felling innenfor ulvesonen, og lavere terskel for felling utenfor ulvesonen. Men vilkårene i naturmangfoldloven § 18 må være oppfylt både utenfor og innenfor sonen.

Det skal være høyere terskel for lisensjakt enn skadefelling. Det må legges inn buffer i lisensjakten for å ha rom for skadefelling senere.

Norge kan ikke fraskrive seg sitt ansvar for ulvebestanden basert på at Sverige tar sitt ansvar.

Skadevilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b) er ikke oppfylt. Loven krever forholdsmessighet mellom skade/ skadepotensiale og inngrep. Det er ikke kjent at noen av ulvene som omfattes av vedtaket har forårsaket skade. Kun én side tilgodeses dersom alle ulver utenfor etablerte revir skytes. Skadepotensialet er ikke stort nok til å beslutte uttak av all ulv utenfor ulvesonen og etablert revir.

Vedtaket truer bestandens overlevelse jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Den norske delen av ulvebestanden må sees isolert jf. HR-2016-1857-A avsnitt 24. Departementet har ikke foretatt en vurdering av dette, og det er ingen forskningsbasert kunnskap om dette per i dag. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av dette. Men Miljødirektoratet har avgrenset sin faglige tilråding til ikke å uttale seg om dette – se tilrådingen s. 1. Her foreligger dermed feil i det faktiske grunnlaget, og saksbehandlingsfeil.

Under samme punkt kan Stortingets bestandsmål ikke benyttes som et intervallmål. Dette er et politisk bestemt mål, og samsvarer ikke med hva som «truer bestandens overlevelse» etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Her foreligger rettsanvendelsesfeil.

Formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Andre metoder, som relokalisering, er verken reelt sett forsøkt eller drøftet i vedtaket.

Vedtaket lider videre under feil ved at det ikke er foretatt en vurdering av den samlede belastningen vedtakene om felling av ulv innebærer jf. naturmangfoldloven § 10.

Det er uriktig anvendelse av føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9. Herunder er det ingen kunnskap om opphavet til ulvene som er omfattet av lisenskvotene, og det felles genetisk viktige ulver under lisenskvotene. Det er videre ikke tatt hensyn til innavlsutfordringen eller negativ bestandsutvikling fra 2016 til 2017. Videre er det ikke hensyntatt at immigrantbehov av finsk-russisk ulv for femårsperioden ikke er oppfylt.

Vedtaket strider mot naturmangfoldlovens hovedregel i § 5, som er tilsvarende forpliktelsen etter Grunnloven § 112. Herunder foreligger intet forskningsbasert svar på om bestandens overlevelse trues ved effektivering av vedtakene. Disse lovhjemlene er klare nok for domstolsprøving.

Videre strider vedtaket mot Bernkonvensjonen. Konvensjonen er ikke nevnt i vedtaket, og dette utgjør både saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil. Bernkonvensjonen gjelder på norsk territorium, og skal ikke vurderes ut fra den samlede situasjonen i Skandinavia. Artikkelforfattere mener Norges forvaltning av ulv er i strid med Bernkonvensjonen art. 2. Lovavdelingen har også konkludert med at konvensjonen ikke tillater at man styrer etter bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling. Bernkonvensjonen art. 9 og naturmangfoldloven § 18 er i stor grad sammenfallende, men skadekravet har fått noe ulik utforming. Bernkonvensjonen krever «serious damage» mens det i naturmangfoldloven er sagt «skade». Lovavdelingen kom til at fjorårets vedtak om felling av 47 ulver, ikke oppfylte vilkårene i Bernkonvensjonen art. 9.

Det foreligger sikringsgrunn da det alltid vil medføre vesentlig skade å skyte kritisk truede dyrearter. Man hindrer også genetisk variasjon ved å skyte all streifulv.

Interesseavveiningen slår også ut i favør av ulven. Skaden som påføres bestanden vil være irreversibel. På den annen side kan skadefelling fortsatt vedtas, og man kan gjennomføre skadebegrensende tiltak. Av 2 millioner sauer på utmarksbeite dør ca 100 000 (5%) gjennom en sesong. Av disse 5% som dør er det kun 1,3% som tas av ulv. Altså utgjør ulv isolert sett en svært liten risiko.

Subsidiært begjæres midlertidig forføyning uten at hovedkravet er sannsynliggjort jf. tvisteloven § 34-2 andre ledd.

Saksøkers påstand

I begjæring om midlertidig forføyning har saksøker nedlagt slik påstand:

Lisensfelling i region 4 og 5 i medhold av Klima- og miljødepartementets vedtak 25. september 2017, stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.

WWF tilkjennes sakens omkostninger.

Saksøkte har i korte trekk anført:

Det påklagede vedtak gjelder 12 enslige ulver utenfor ulvesonen. Områder utenfor ulvesonen er prioritert for beitenæringen, og vedtaket ligger innenfor det rettslige handlingsrommet for uttak av ulv. Uttaket skjer for å avverge skade på husdyr jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b).

Bestandsmålene for ulv er bestemt av Stortinget og fastsatt i rovviltforskriften § 4. De motstridende hensyn mellom ulvebestand og beitenæring skal veies mot hverandre jf. naturmangfoldloven § 14.

Norge har en geografisk differensiert rovviltforvaltning med utpekt kjerneområde for ulv (ulvesone). Her skal den norske delen av den sør-skandinaviske ulvestammen ivaretas. Utenfor ulvesonen veier hensynet til beitedyr tyngst. Det er bred enighet på Stortinget for dette. En slik forvaltning er også forutsatt ved vedtakelse av naturmangfoldloven, og den er ikke i strid med Bernkonvensjonen. Det er aldri reist kritikk av Norge fra Bernkonvensjonens «standing committee».

Om lag 5% av landets areal er definert som ulvesone. Det er stort nok, og arrondert slik at ulvestanden kan overleve der.

Naturmangfoldlovens begrep «bestand» må forstås som den sør-skandinaviske bestanden jf. forarbeidene og Borgarting lagmannsrett. Den sør-skandinaviske bestanden øker.

Man må skille mellom lovens vilkår «bestand» og Stortingets måltall for forvaltning av den norske delen av bestanden. Stortinget fastsetter bestandsmålene, som inntatt i rovviltforskriften § 4. Vilkåret i loven må også være oppfylt, men Stortinget vurderer dette når de fastsetter bestandsmålet. Stortinget har da vedtatt at det norske bidraget til bestanden skal være så stor som dette.

Bernkonvensjonen, Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 5 er tolkningsfaktorer ved tolkningen av naturmangfoldloven § 18, men ikke selvstendige grunnlag for ugyldighet. For naturmangfoldloven § 5 følger dette klart av ordlyden og forarbeidene. Grunnloven § 112 oppstiller ikke en materiell skranke. Den gir ikke direktiver til myndighetene eller selvstendig vern utover vernet som naturmangfoldloven gir. Første og andre ledd er for generelle til å ha eget rettslig innhold. Tiltaksplikten etter tredje ledd er det sentrale rettslige innholdet i bestemmelsen, og dette er ivaretatt.

Subsidiært oppfyller vedtaket de materielle kravene både etter Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 5.

Bernkonvensjonen art. 1, 2, 6 og 9 har ikke «selvkraft», noe som er en absolutt prosessforutsetning jf. tvisteloven § 1-3 første ledd og Rt-2012-2039 avsnitt 100-102. Ordlyden i artiklene gir ingen indikasjoner på håndhevbar rettigheter overfor staten. Konvensjonen er folkerettslig bindende overfor Norge, men har ingen direkte virkning internt i Norge. Dette er utslag av det dualistiske prinsipp. Videre følger av presumsjonsprinsippet at man ved tolkning av intern rett tar som utgangspunkt at den skal tolkes i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Bernkonvensjonen var et viktig premiss ved utarbeidelsen av naturmangfoldloven, og det er ikke motstrid mellom konvensjonen og naturmangfoldloven på punkter av betydning for denne saken.

Ulv kan gjøre meget stor skade på kort tid, og vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b) er oppfylt. Lisensfelling er for å forebygge skade, og slik felling må skje nå da det for eksempel er sporsnø.

Saksbehandlingen er grundig, og kunnskapsgrunlaget er tilstrekkelig. Det har vært bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017, og sakene er grundig forberedt av rovviltnemndenes sekretariat og Miljødirektoratet. Vi har uvanlig god kjennskap til ulvebestanden både i Norge og Sverige, gjennom Det nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt og Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet.

Uttak av 12 ulver utenfor ulvesonen i region 4 og 5 truer ikke den sør-skandinaviske ulvebestanden jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Det er for tiden om lag 430 ulv i Skandinavia. I følge svenske myndigheter trengs om lag 300 ulv for å ha en gunstig bevaringsstatus.

Problemet med innavl er vurdert av departementet. Man har som mål å ta vare på genetisk viktige ulver, men ved lisensjakt vet man ikke på forhånd hvilke dyr som blander seg inn og man kan da felle dyr man burde tatt vare på.

Formålet kan ikke nås på annen tilfredsstillende måte jf. naturmangfoldloven § 18 andre ledd. Det er gjennomført tunge og kostbare tiltak for å beskytte beitedyr innenfor ulvesonen. Det er urealistisk, og ikke i tråd med gjeldende rovviltpolitikk, å gjennomføre samme tunge forebyggende tiltak i alle beiteprioriterte områder – utenfor ulvesonen.

Begrunnelsen i vedtaket tilfredsstillende kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25.

Domstolene bør være varsomme med å overprøve de faglige vurderingene vedtaket bygger på.

Vilkårene for midlertidig forføyning er ikke oppfylt. Hovedkravet er ikke sannsynliggjort.

Videre bestrides i utgangspunktet at det foreligger sikringsgrunn. Man må vurdere skade ut fra ulvebestanden som sådan, ikke for hver enkelt ulv. Hvis retten imidlertid kommer til at vedtaket truer bestandens overlevelse, bestrides ikke at det foreligger sikringsgrunn.

Unntaksbestemmelsen om midlertidig forføyning uten sannsynliggjort hovedkrav i tvisteloven § 34-2 andre ledd er primært tiltenkt formuesrettslige forhold, og bør ikke anvendes i en sak som dette.

Saksøktes påstand:

Til begjæring om midlertidig forføyning har staten nedlagt slik påstand:

Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.

Staten v/ Klima- og miljødepartementet tilkjennes saksomkostninger.

Partshjelperne har i korte trekk anført:

Uttak av 12 ulv truer ikke bestanden på 430 ulv. Vedtaket avveier kryssende hensyn; rovdyr veiet mot andre hensyn. Lovverket er gjennomsyret av denne todelte målsettingen, så også Bernkonvensjonen.

Rovdyrpolitikken har en bakside jf sist sommer, hvor det var store tap av sau tatt av ulv. Det haster å finne en fornuftig balanse. Man kan drive bestandsregulerende felling når man er utover bestandsmålene. Ulver felt på skadefelling teller også med i lisensfellingskvoten.

Norge er aldri blitt kritisert av Bernkonvensjonens «standing committee», til tross for jevnlig klager fra norske dyrevernorganisasjoner.

Rettens vurdering – hovedkravet

Innledning:

Retten skal vurdere om det foreligger saksbehandlingsfeil, feil rettsanvendelse eller feil faktisk grunnlag for Klima- og miljødepartementets vedtak av 25. september 2017 om lisensfelling av 12 ulv utenfor ulvesonen.

Det er ikke omtvistet at forvaltningen i utgangspunktet har hjemmel til å fatte vedtak om lisensfelling av ulv, men det er omtvistet om vedtaket har slike mangler som anført.

Retten mener det er naturlig å knytte gjennomgangen opp mot vilkårene i naturmangfoldloven § 18, som er den lovhjemmel som ligger til grunn for forvaltningens vedtak.

Før retten går inn på de konkrete vilkårene, bemerkes at naturmangfoldlovens formål som definert i § 5, er

«at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.»

Samtidig følger det av naturmangfoldloven § 14 at

«Tiltak etter loven her skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.»

Naturmangfoldloven § 18 er så en mer konkret bestemmelse som avveier kryssende hensyn ved uttak av vilt. Bestemmelsen er bygget opp slik at det først er et inngangsvilkår i § 18 første ledd – et skadevilkår i denne saken – og deretter to kumulative tilleggsvilkår i andre ledd. Først der alle vilkårene er oppfylt, kan det gis tillatelse til uttak av rovvilt, nærmere bestemt ulv i denne saken.

Skadevilkåret

Inngangsvilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b) er at

«Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt (...)

b) for å avverge skade på (...) husdyr, tamrein, (...)»

I Klima- og miljødepartementets vedtak av 25. september 2017 på s. 3 andre avsnitt sies om dette:

«I sekretariatets innstilling gis det en beskrivelse av skadebildet på sau og tamrein forårsaket av ulv fram til 2016. I løpet av beitesesongen 2017 er det påvist 183 sau og lam tapt til ulv i region 4 og 5. Det er ikke påvist tap av tamrein til ulv så langt i år.»

Og videre i vedtaket s. 4 andre avsnitt sies:

«Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av ulv for å avverge skade på husdyr eller tamrein, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b. Miljødirektoratet har i sin behandling av saken, jf. ovenfor, gitt en oversikt over skadeomfanget i det aktuelle området, og begrunnet hvorfor direktoratet anser at det er et skadepotensial. Departementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering og legger til grunn at det er tap

av beitedyr til ulv av et visst omfang. Departementet anser dermed at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt.»

Miljødirektoratet omtaler vilkåret nokså kort på s. 13 i sin tilrådning (faktisk utdrag s. 230). I rovviltnemndas vedtak er dette vilkåret ikke uttrykkelig drøftet, så langt retten kan se. Som faglig grunnlag for rovviltnemndas vedtak, ligger innstillingen fra sekretariatet for rovviltnemndene. Denne innstillingen kommenterer, og drøfter, uttrykkelig skadevilkåret i faktisk utdrag s. 131. (Selve innstillingen er ikke paginert). Dette er også vist til i departementets vedtak på s. 3, som delvis sitert ovenfor.

WWF har under de muntlige forhandlingene anført at skadevilkåret ikke er oppfylt. Retten forstår anførselen dels som en anført faktiske feil ved vedtaket, ved at det ikke er kjent at noen av ulvene som omfattes av vedtaket har påført skade, og at skadepotensialet uansett ikke er stort nok. Videre forstår retten at anførselen har en side mot rettsanvendelsen, ved at vilkåret gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering mellom skade/ skadepotensial på den ene siden, og inngrepet på den andre. Forvaltningen har slik sett forstått regelen feil når det ikke er gjort en slik forholdsmessighetsvurdering.

Retten forstår ikke anførselen slik at vedtaket som sådan er uforholdsmessig og i strid med den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. Den anførte uforholdsmessigheten knyttes konkret til forståelsen av lovens skadebegrep.

Til anførselen om faktisk feil, bemerker retten at den ikke kan se at sekretariatets innstilling inneholder feil. Herunder redegjøres for at det i Hedmark ble erstattet 964 sauer tatt av ulv i 2016. I tillegg redegjøres for skader på sau i størrelsesorden 150-200 årlig i Hedmark. Retten har etter dette ikke grunnlag for å si at det er faktisk feil i vedtaket, når det legges til grunn at skadevilkåret er oppfylt. Herunder anses skadepotensialet stort nok, og ettersom lisensfelling er preventivt, kan det ikke innfortolkes et krav om at de ulvene som felles faktisk har voldt skade.

Hva gjelder forholdsmessighet, er retten av den oppfatning at dette hører inn under vurderingen etter § 18 andre ledd. Er skadevilkåret først oppfylt, er det mer naturlig å vurdere forholdsmessigheten under hensynet til bestandens overlevelse, og om formålet kan nås på andre måter, jf. vilkårene i § 18 andre ledd. Altså er det ikke feil rettsanvendelse å utelate en forholdsmessighetsvurdering mellom skade på husdyr, og skade på ulvebestand, ved vurderingen av skadevilkåret i § 18 første ledd bokstav b).

Truer bestandens overlevelse

Som nevnt inneholder naturmangfoldloven § 18 andre ledd to kumulative vilkår som må være oppfylt for at uttak av ulv skal kunne vedtas. Det følger av naturmangfoldloven § 18 andre ledd at:

«Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse (...).»

Departementet skriver om dette i vedtaket s. 4:

«Ulven er fredet i Norge og er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det innebærer at arten har ekstremt høy risiko for utdøing. Når det gjelder bestandssituasjonen for ulv, har departementet i sin behandling av saken lagt til grunn informasjon fra Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt (Rovdata) og Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (Skandulv). Miljødirektoratet har i sin behandling av saken vist til siste endelige rapport om ulv i Skandinavia sommeren 2017 som viser at bestanden er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge.

Departementet skal vurdere om vedtatt lisensfellingskvote er så høy at effektivering av den vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 annet ledd. Departementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering der de mener at den vedtatte kvoten ikke vil true bestandens overlevelse.»

Miljødirektoratet sier i sin faglige tilrådning, i innledende oppsummering på s. 1, at:

«Miljødirektoratets faglige tilrådning i denne saken avgrenser seg til å vurdere ulvebestandens status og forventede utvikling i region 4 og 5 og vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. Vi legger til grunn at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt.

Miljødirektoratet vurderer at den kvote som er vedtatt for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen og de etablerte revir i region 4 og 5, ikke er til hinder for å nå bestandsmålet etter endt lisensfelling.»

Kunnskapsgrunnlag om bestandsstatus for ulv i Norge og Skandinavia er redegjort for i Miljødirektoratets tilrådning på s. 4-10 (faktisk utdrag s. 221 flg).

Ulven er som nevnt fredet i Norge og regnet som «kritisk truet» på det som omtales som norsk rødliste for truede arter. Antall ulv for vinteren 2016/2017 er beregnet til 430 i Skandinavia, hvorav 105-112 ble registrert i Norge, hvorav igjen 54-56 ble registrert i helnorske revir.

Saksøker har som nevnt anført at den norske ulvebestanden må sees isolert. Videre at departementet ved vurderingen av lovens vilkår viser til Miljødirektoratets vurdering, men direktoratet har avgrenset sin faglige tilrådning til ikke å uttale seg om dette, men forholder seg til Stortingets bestandsmål for ulv. Det er anført rettsanvendelsesfeil da lovens vilkår ikke har samme innhold som Stortingets bestandsmål.

Det første spørsmålet er om man ved vurderingen av lovens vilkår, skal se på den norske eller skandinaviske bestanden. Retten bemerker til dette at fordi verken departementet eller direktoratet uttrykkelig vurderer lovens vilkår – «bestandens overlevelse» - kan ikke retten se om departementet rent faktisk har lagt en skandinavisk eller norsk ulvebestand til grunn. Det blir da ikke mulig for retten å overprøve forvaltningens vedtak på dette punkt.

Direktoratet vurderer dette ut fra Stortingets bestandsmål, som er angitt i rovviltforskriften § 4. Det er klart at forskriften § 4 omhandler nasjonale bestandsmål, noe som også fremgår av overskriften til bestemmelsen.

Altså må dette forstås slik at direktoratet og departementet har vurdert lisensfellingene opp mot et bestandsmål for antall ulv i Norge.

Stortingets fastsatte nasjonale bestandsmål er imidlertid politisk bestemt. Det er en antatt sammenheng med lovens vilkår om at bestandsmålet «ikke truer bestandens overlevelse», men retten har ikke mulighet for å se om det faktisk er en slik sammenheng, og hvordan forvaltningen har vurdert lovens vilkår. Slik saken er opplyst kan heller ikke retten se om Stortinget har vurdert sitt bestandsmål opp mot lovens vilkår om bestandens overlevelse. I mangel av en klar kobling mellom Stortingets bestandsmål, og lovens vilkår, foreligger etter rettens syn en rettsanvendelsesfeil når departementet, gjennom henvisningen til Miljødirektoratets tilrådning, kobler lovens vilkår til Stortingets bestandsmål uten nærmere drøftelse. Hertil kommer at Miljødirektoratet uttrykkelig avgrenser mot annet enn vurdering opp mot det nasjonale bestandsmålet. Avgrensningen må naturlig forstås slik at direktoratet nettopp ikke vurderer lovens vilkår. Hertil kommer også at lovens vilkår, «truer bestandens overlevelse», etter sin art er et naturvitenskapelig vurderingstema, mens Stortingets nasjonale bestandsmål er et politisk bestemt mål.

At lovens vilkår ikke uttrykkelig er drøftet, vil etter rettens syn også utgjøre en saksbehandlingsfeil. Dette ikke å forstå slik at ethvert perifert eller uomtvistet vilkår må drøftes inngående i et forvaltningsvedtak. Men når vilkåret både er sentralt og omtvistet, som i denne saken, må det fremgå at vilkåret er drøftet for å oppfylle kravene etter forvaltningsloven § 25.

Retten er etter dette kommet til at det foreligger både rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil ved vedtaket, og vedtaket anses ugyldig. Forvaltningsloven § 41 gjelder kun for saksbehandlingsfeil, og da det her også foreligger rettsanvendelsesfeil

trenger retten ikke gå nærmere inn å vurdere om saksbehandlingsfeilen likevel ikke ville hatt betydning for vedtakets innhold.

Hovedkravet anses med dette sannsynliggjort.

Da retten finner hovedkravet sannsynliggjort på dette grunnlag, ser retten det ikke nødvendig å vurdere de øvrige anførslene fra saksøker.

Retten vurdering – midlertidig forføyning

Saksøker har begjært midlertidig forføyning som nevnt. Vilklårene for midlertidig forføyning fremgår av tvisteloven § 34-1 og 34-2. Det må som hovedregel sannsynliggjøres et hovedkrav og en sikringsgrunn.

Det følger av rettens vurdering ovenfor, at hovedkravet om ugyldighet av det angrepne vedtak er sannsynliggjort.

Den påberopte sikringsgrunn følger av tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b), som lyder:

«Midlertidig forføyning kan besluttes (...)

b) når det finnes nødvendig for å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe»

Retten har ovenfor kommet til at det foreligger rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil knyttet til vilkåret «truer bestandens overlevelse». I en slik situasjon, med pågående jakt hvor ulv felles fortløpende, vil det etter rettens syn klart være en slik situasjon lovregelen tar sikte på. Retten er etter dette kommet til at lovens vilkår om «vesentlig skade» er oppfylt.

Etter tvisteloven § 34-1 andre ledd skal midlertidig forføyning likevel ikke besluttes dersom den skade eller ulempe saksøkte blir påført, står i «åpenbart misforhold» til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet.

Det skal foretas en interesseavveining. Om bestemmelsen er sagt hos Flock «*Midlertidig sikring*» (2011) s. 112 at

«Hvis skader og ulemper for saksøkte er vesentlig større enn det saksøkeren oppnår ved en eventuell midlertidig forføyning, kan det foreligge et misforhold som er så åpenbart at retten må avstå fra å beslutte midlertidig forføyning.»

Altså må det være et «åpenbart misforhold» i saksøktens favør for at retten skal kunne avstå å beslutte midlertidig forføyning etter denne bestemmelsen, dersom vilkårene ellers er oppfylt. Vilåret er strengt, og regelen fremstår nærmest som en sikkerhetsventil.

Det omtvistede vedtaket er viktig for de interessene saksøker representerer, ved at saksøker hevder vedtaket truer bestandens overlevelse. Det pågår nå jakt, og i tidsrommet mellom stevningen ble inngitt 2. november, og muntlige forhandlinger ble holdt 14. november, er etter det opplyste antall felte ulver steget fra tre til fem. Herunder er det felt en ulv som anses genetisk viktig. Dette illustrerer således saksøkersidens interesse.

En midlertidig avgjørelse vil på den annen side være inngripende for de interessene som rammes på saksøktensiden – da særlig beitenæringen. Uttak av ulv utenfor ulvesonen, og dermed i prioritert beiteområdet, må anses viktig for å redusere risikoen for skade på beitedyr neste beitesesong.

Til dette skal bemerkes at stans i jakten i medhold av denne kjennelsen kun er midlertidig. Ulv kan felles senere i medhold av det påklagede vedtaket hvis retten til slutt finner at vedtaket likevel er gyldig, eller alternativt at forvaltningen fatter et nytt vedtak med slikt innhold at det står seg i en domstolsprøving. Hvor mye ulv som samlet sett kan felles inneværende jakt sesong vil også avhenge av effektivering av andre vedtak som ikke er påklaget, og vedtak hvor klagesaken ennå ikke er avgjort av departementet. Det vil imidlertid være en ulempe for beitenæringen dersom en kjennelse om midlertidig stans i jakten til slutt medfører at det påklagede vedtaket ikke kan effektueres inneværende jakt sesong.

Om forføyning ikke gis, antas at ulvebestanden kan gjenopprettes over noe tid selv om det skulle vise seg at uttak ifølge vedtaket faktisk truer bestandens overlevelse. Dette fremstår imidlertid mer usikkert, enn at man vil klare å oppfylle eventuelle senere fellingskvoter ved jakt.

Retten finner etter dette ikke at vilåret om «åpenbart misforhold» i interesseavveiningen er oppfylt, og midlertidig forføyning kan da ikke stanses etter regelen i tvisteloven § 34-1 andre ledd.

Retten har etter dette kommet til at vilkårene for midlertidig forføyning etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b) jf. andre ledd, og § 34-2 første ledd, er oppfylt. Saksøker gis dermed medhold i sin påstand i begjæring om midlertidig forføyning.

Det er begjært forføyning frem til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet. Tidsperioden er ikke særskilt kommentert av saksøktensiden. Retten tar påstanden til følge slik den er formulert.

Saksomkostninger:

Saksøker har vunnet saken om midlertidig forføyning, og skal etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd ha full erstatning for sine saksomkostninger. Retten har vurdert unntaksbestemmelsen i tvisteloven § 20-3 tredje ledd, men kan ikke se at den kommer til anvendelse.

Saksøker har innlevert en omkostningsoppgave på kr 50 000 + mva og rettens gebyr. Mva vil utgjøre kr 12 500, og rettens gebyr for begjæring om midlertidig forføyning utgjør 2,5 x rettsgebyret, kr 2 622. Samlet omkostningskrav utgjør etter dette kr 65 122. Retten finner at omkostningene er nødvendige jf. tvisteloven § 20-5 første ledd.

Det følger av tvisteloven § 20-1 tredje ledd at § 20-6 også kommer til anvendelse ved partshjelp etter § 15-7. Partshjelpen er nå bestridt, men partshjelperne har utøvet sine rettigheter etter § 15-7 andre ledd siste punktum knyttet til begjæringen om midlertidig forføyning, og må da også hefte for omkostningene etter § 20-6. Om kostnadsansvar sies av Schei m. fl. «*Tvisteloven kommentarutgave*» s. 735/ note 3 til § 20-6 at:

«Ved partshjelp er det vanskelig å tenke seg at partshjelperen skal unngå solidaransvar. (...) Delvis fellesheftelse kan være aktuelt dersom saken gjelder flere krav, og prosessfellesskapet eller partshjelpen bare er begrunnet for ett av dem.»

I saken om midlertidig forføyning har partshjelperne erklært partshjelp for hele det krav retten har behandlet, og retten fastsetter solidaransvar for det samlede omkostningsbeløp som tilkjennes saksøker.

SLUTNING

1. Lisensfelling i region 4 og 5 i medhold av Klima- og miljødepartementets vedtak 25. september 2017, stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
2. Staten, Utmarkskommunenes sammenslutning, Norskog, Norges skogeierforbund, Norges Bondelag og Norges jeger- og fiskerforbund dømmes in solidum til å betale saksomkostninger til WWF Verdens Naturfond med 65 122 – sekstifemtusenettthundreogtjueto- kroner.

Retten hevet

Sven Olav Solberg

Rettledning om ankeadgangen i sivile saker vedlegges.

Rettledning om ankeadgangen i sivile saker

Reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 om anke til lagmannsretten og Høyesterett regulerer den adgangen partene har til å få avgjørelser overprøvd av høyere domstol. Tvisteloven har noe ulike regler for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger.

Ankefristen er én måned fra den dagen avgjørelsen ble forkynt eller meddelt, hvis ikke noe annet er uttrykkelig bestemt av retten. Ankefristen avbrytes av rettsferien. Rettsferie er følgende: Rettsferiene varer fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag, fra og med 1. juli til og med 15. august og fra og med 24. desember til og med 3. januar, jf. domstoloven § 140.

Den som anker må betale behandlingsgebyr. Den domstolen som har avsagt avgjørelsen kan gi nærmere opplysning om størrelsen på gebyret og hvordan det skal betales.

Anke til lagmannsretten over dom i tingretten

Lagmannsretten er ankeinstans for tingrettens avgjørelser. En dom fra tingretten kan ankes på grunn av feil i bedømmelsen av faktiske forhold, rettsanvendelsen, eller den saksbehandlingen som ligger til grunn for avgjørelsen.

Tvisteloven oppstiller visse begrensninger i ankeadgangen. Anke over dom i sak om formuesverdi tas ikke under behandling uten samtykke fra lagmannsretten hvis verdien av ankegjensstanden er under 125 000 kroner. Ved vurderingen av om samtykke skal gis skal det blant annet tas hensyn til sakens karakter, partenes behov for overprøving, og om det synes å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket eller ved behandlingen av saken.

I tillegg kan anke – uavhengig av verdien av ankegjensstanden – nektes fremmet når lagmannsretten finner det klart at anken ikke vil føre fram. Slik nekting kan begrenses til enkelte krav eller enkelte ankegrunner.

Anke framsettes ved skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Selvprosederende parter kan inngi anke muntlig ved personlig oppmøte i tingretten. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater inngir muntlig anke.

I ankeerklæringen skal det særlig påpekes hva som bestrides i den avgjørelsen som ankes, og hva som i tilfelle er ny faktisk eller rettslig begrunnelse eller nye bevis.

Ankeerklæringen skal angi:

- ankeinstansen
 - navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
 - hvilken avgjørelse som ankes
 - om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
 - det krav ankesaken gjelder, og en påstand som angir det resultatet den ankende parten krever
 - de feilene som gjøres gjeldende ved den avgjørelsen som ankes
 - den faktiske og rettslige begrunnelse for at det foreligger feil
 - de bevisene som vil bli ført
-

- grunnlaget for at retten kan behandle anken dersom det har vært tvil om det
- den ankende parts syn på den videre behandlingen av anken

Anke over dom avgjøres normalt ved dom etter muntlig forhandling i lagmannsretten. Ankebehandlingen skal konsentreres om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet og tvilsomme når saken står for lagmannsretten.

Anke til lagmannsretten over kjennelser og beslutninger i tingretten

Som hovedregel kan en *kjennelse* ankes på grunn av feil i bevisbedømmelsen, rettsanvendelsen eller saksbehandlingen. Men dersom kjennelsen gjelder en saksbehandlingsavgjørelse som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, kan avgjørelsen for den skjønnsmessige avveiningen bare angripes på det grunnlaget at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan bare ankes på det grunnlaget at retten har bygd på en uriktig generell lovforståelse av hvilke avgjørelser retten kan treffe etter den anvendte bestemmelsen, eller på at avgjørelsen er åpenbart uforsvarlig eller urimelig.

Kravene til innholdet i ankeerklæringen er som hovedregel som for anke over dommer.

Etter at tingretten har avgjort saken ved dom, kan tingrettens avgjørelser over saksbehandlingen ikke ankes særskilt. I et slikt tilfelle kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Anke over kjennelser og beslutninger settes fram for den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anke over kjennelser og beslutninger avgjøres normalt ved kjennelse etter ren skriftlig behandling i lagmannsretten.

Anke til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

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

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta til behandling anker over *kjennelser og beslutninger* dersom de ikke reiser spørsmål av betydning utenfor den foreliggende saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves, eller den i det vesentlige reiser omfattende bevissspørsmål.

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

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