

Oslo, 13. desember 2017

STEVNING OG BEGJÆRING OM MIDLERTIDIG FORFØYNING

TIL

OSLO TINGRETT

Sak nr.:

Saksøker:

Stiftelsen WWF Verdens naturfond
Kristian Augusts gate 7A
0164 Oslo

Prosessfullmektig:

Advokat Carl Philip F. Fleischer
Arntzen de Besche Advokatfirma AS
Postboks 2734 Solli
0204 Oslo

Saksøkt:

Staten v/Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Prosessfullmektig:

Regjeringsadvokaten
v/ advokat Elisabeth Stenwig
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

Saken gjelder: Gyldigheten av KLDs vedtak om lisensfelling av ulv i rovviltregion 4 og 5 for perioden 2017/2018.

1 INNLEDNING

Saken gjelder gyldigheten av Klima- og miljødepartementets (KLD) vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv i rovviltregion 4 og 5 for perioden 2017/2018.

Stiftelsen WWF Verdens Naturfond (WWF) tok ut stevning og begjæring om midlertidig forføyning mot staten v/KLD den 2. november 2017. Kravet i stevningen var at vedtak av 25. september 2017 om lisensfelling av 12 ulver i rovviltregioner 4 og 5 var ugyldig og i strid med Bernkonvensjonen. Forføyningskravet var at lisensjakten skulle stanses frem til rettskraftig avgjørelse forelå.

Ved kjennelse 21. november 2017 i sak. 17-172521TVI-OTIR/07 fikk WWF medhold i forføyningskravet, og lisensfelling utenfor etablerte revir i region 4 og 5 ble stanset frem til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.

Til tross for kjennelsen i forføyningssaken fattet KLD et nytt vedtak med samme innhold (lisensfelling av 12 ulver i region 4 og 5) den 1. desember 2017. Samtidig fattet KLD vedtak om at ytterligere 16 ulver i de to etablerte revirene Osdalen og Julussa i region 4 og 5 skal avlives ved lisensjakt.

Etter telefonkonferanse med retten 6. desember 2017 oppfattes partene å være omforent om at vedtaket av 25. september 2017. WWF legger til grunn at vedtaket var ugyldig, og anser at kravet har ført frem i sak 17-172521TVI-OTIR/07 for vedtaket av 25. september 2017. WWF er likevel tvunget til å videreføre kravet mot det nye vedtaket av 1. desember 2017 – idet innholdet i det nye vedtaket er nøyaktig det samme.

WWF gjør ved denne stevning gjeldende krav om at KLDs to vedtak av 1. desember 2017 om felling av 12 ulver og Julussa- og Osdalenreviret i region 4 og 5 er ugyldige. Det kreves videre midlertidig forføyning for at lisensjakten ikke gjennomføres før saken er rettskraftig avgjort.

Nærværende stevning bygger i hovedtrekk på den forrige stevningen, med tilføyelser og korrigeringer for nye omstendigheter.

Saken anlegges for Oslo tingrett som alminnelige verneting for søksmål mot staten, jf. tvisteloven § 4-4 fjerde ledd. Staten er rett saksøkt for KLDs vedtak, jf. tvisteloven § 1-5.

2 HOVEDANFØRSLER I SAKEN OM DET NYE VEDTAKET OG VEDTAKET OM TO REVIR

2.1 Det nye vedtaket om 12 ulver i region 4 og 5

Det nye vedtaket av 1. desember 2017 om 12 ulver utenfor revir går ut på nøyaktig det samme, og WWF kan ikke se at det er gjort noen reelle nye vurderinger.

Vedtaket må i medhold av naturmangfoldloven § 10 vurderes i sammenheng med de øvrige vedtakene om lisensfelling, og innebærer å skyte absolutt all ulv utenfor ulvesonen.

WWF gjør gjeldende at en slik utskyting av all ulv i 95 % av Norges fastlandsareal ved lisensjakt truer bestandens overlevelse – både den nasjonale delbestanden og den felles sørskandinaviske bestanden idet norsk praksis undergraver det genetiske mangfoldet.

WWF gjør gjeldende at norske myndigheter ikke har foretatt noen vurdering av om denne utskytingen truer bestandens overlevelse jf. naturmangfoldloven § 18, annet ledd, som

tilfredsstillende krav til kunnskapsgrunnlag og vurdering som Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen krever.

WWF gjør gjeldende at staten anvender stortingets bestandsmål på en måte som ikke er forenlig med Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

WWF gjør gjeldende at vilkåret i naturmangfoldloven § 18, annet ledd om at vedtakene ikke må true bestandens overlevelse, må vurderes for den norske delbestanden av ulv. Selv om bestandssituasjonen i andre land kan trekkes inn i vurderingen, så kan ikke en nasjonal vurdering unnlates. WWF gjør gjeldende at utgangspunktet for vurderingen må være ulvens status på Norsk rødliste for truede arter.

Under enhver omstendighet er det nye vedtaket i strid med den midlertidige forføyningen i Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017 i sak. 17-172521TVI-OTIR/07.

2.2 Det nye vedtaket om å skyte ulvene i revirene Julussa og Osdalen

Det nye vedtaket om å skyte de to revirene i tillegg, lider for det første av samme feil som vedtaket utenfor revir når det kommer til vurderingen av om inngrepet truer bestandens overlevelse, jf. nml. § 18, annet ledd.

Dette vedtaket lider i tillegg av rettsanvendelsesfeil fordi vilkåret i nml. § 18, første ledd litra c) ikke kan anses oppfylt. Det er uomtvistet at skade-vilkåret i nml. § 18, litra b) ikke er oppfylt for disse to revirene. Departementet kom likevel til at de skulle felles i medhold av litra c) *"for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning"*. WWF gjør gjeldende at dette vilkåret ikke er oppfylt, hverken etter naturmangfoldloven eller Bernkonvensjonen.

3 SAKENS KJERNE

Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen setter de overordnede rammebetingelsene for forvaltning av arter og uttak av vilt, herunder rovvilt, i Norge. Det klare utgangspunktet er at ulv er totalfredet og oppført på norsk Rødliste for truede arter 2015 som Kritisk truet, med ekstremt høy risiko for lokal utdøing. Ulv står videre i en spesiell særstilling som oppført i liste II til Bernkonvensjonen som igjen stiller særskilt strenge krav til beskyttelse av arten. Lovverket åpner kun for noen snevre unntak fra forbudet mot å avlive ulv.

Til tross for at ulven er i en slik sårbar og vernet situasjon, har de regionale rovviltmyndene vedtatt at det ved lisensjakt kan felles 50 ulv i perioden 2017/2018 – antallet er tilnærmet like høyt som antallet helnorske ulver og utgjør nesten halvparten av den norske bestanden når grenserevirene med Sverige er inkludert.

I klagevedtakene har KLD redusert kvotene med en flokk (åtte dyr i Slettås-flokk) og følgelig er kvoten 42 dyr. WWF gjør gjeldende at KLD uriktig har lagt til grunn at disse kvotene ikke truer bestandens overlevelse. Departementet har feiltolket blant annet lovens materielle grunnforpliktelse og vilkårene for å anvende unntaksbestemmelsen, i tillegg har departementet bygget på et mangelfullt faktisk grunnlag.

4 ULVEBESTANDEN I NORGE – EN KRITISK TRUET DYREART

Historisk hadde Norge alene en betydelig ulvebestand, langt større enn dagens samlede sørskandinaviske bestand, men ulven ble funksjonelt utryddet i Norge og resten av Skandinavia fra 1800-tallet og frem til omkring 1960-tallet. I 1971 ble ulven fredet i Norge, ca. fem år etter at ulven ble fredet i Sverige.

Gjennom lovverk som beskytter ulven, har den skandinaviske ulvebestanden økt til omlag 430 dyr totalt. Av denne stammen ble sist registreringssesong (vinteren 2016/2017) kun 54-56 ulver klassifisert som helnorske. Som helnorsk ulv regnes ulver som har hele sitt revir/tilhold innenfor Norges grenser. Ytterligere ble 51-56 ulver registrert på begge sider av grensen mot Sverige, da i grenserevir. Til sammen ble det i løpet av registreringsperioden påvist 105-112 ulv med helt eller delvis tilhold i Norge.

Ulven står oppført på Artsdatabankens siste utgave av norsk rødliste for arter med risiko for å dø ut i Norge. Rødlisten har følgende seks kategorier:

LC: Livskraftig

DD: Datamangel

VU: Sårbar

EN: Sterkt truet

CR: Kritisk truet

RE: Regionalt utdødd.

Ulven er i Norge kategorisert som Kritisk truet (CR), som er den mest kritiske kategorien før arten anses regionalt utdødd. I Sverige er ulven karakterisert som Sårbar (VU) som følge av en betydelig høyere bestand.

I tillegg til innavl, er ulovlig jakt den største trusselen mot den skandinaviske ulvebestanden. Det vises her til Stortingsmelding 21 (2015-2016) *Ulv i norsk natur* hvor det under pkt. 3.5 om *Trusselbildet mot ulvebestanden* uttales:

“En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt er at bestanden er isolert og sterkt innålet. Det er gjort flere ulike sårbarhetsanalyser for den sørskandinaviske ulvepopulasjonen de senere årene, som belyser ulike spørsmålsstillinger og som gir en større forståelse av sammenhengen mellom tap av genetisk variasjon og risiko for at populasjonen dør ut. Tilførsel av nye gener fra innvandrede, ubeslektede individer har stor betydning for populasjonens genetiske variasjon, og for de effektene som dette har på risikoen for utdøing. I små populasjoner kan tilfældigheter som rammer enkeltindivider få store konsekvenser for bestanden.

Omfanget av ulovlig aolving er fortsatt betydelig både i Norge og Sverige. Den totale årlige dødeligheten i perioden 1999–2006 er beregnet med to uavhengige metoder, og ble ved begge metoder beregnet til ca. 30 %, mens den på 1990-tallet lå på ca. 20 %. Ulovlig aolving er den klart viktigste dødsårsaken for ulv, og står for drøyt halvparten av dødeligheten i den sør-skandinaviske bestanden. Naturlig dødelighet, trafikk og lovlig felling i omtrent like proporsjoner står for den andre halvparten.”

De siste årene har det vært en positiv utvikling for ulvebestanden i Norge, blant annet på grunn av større fokus på ulovlig jakt. Selv om ulvebestanden i Norge isolert har økt noe, har ikke den skandinaviske ulvebestanden samlet sett hatt noen positiv utvikling. Det vises til rapport for Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017 pkt. 8.5 om bestandsutvikling:

"I store trekk har den skandinaviske ulvestammen hatt en årlig tilvekst siden 1990-tallet. For antall dokumenterte familiegrupper har det imidlertid vært et brudd i denne trenden de to siste vintersesongene, da antall familiegrupper i vinter ikke er høyere enn det som ble registrert vinteren 2014-2015 (Figur 3A). Antall ynglinger, som er basis for bestandsberegningen, følger trenden i antall familiegrupper, og dermed har totalbestanden av ulv i Skandinavia heller ikke økt de to siste årene. Så selv om summen av antall dokumenterte familiegrupper og revirmarkerende par har økt siden 2014/2015 (Figur 3A), påvirkes bestandsberegningen av at andelen familiegrupper i forhold til par har variert mellom årene. Trender i en populasjon bør leses over flere år.

Den norske delen av ulvebestanden har økt i samme periode (Figur 3B). I den svenske delbestanden, der den største andelen av Skandinavias ulver holder til, er det ingen tydelige endringer i bestandstallene de siste to årene."

Rapporten fremlegges som

Bilag 1: Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017 (Svensson, Linn; Wabakken, Petter; Maartmann, Erling; Åkesson, Mikael; Flagstad, Øystein)

WWF er av den oppfatning at myndighetene ikke har hjemmel i lovverket til å treffe vedtak om lisensfelling av ulv for å holde ulvebestanden på status quo som et "maksimumsmål" når dette innebærer å holde arten nede på nivået kritisk truet på den norske rødlisten for arter. I henhold til naturmangfoldloven § 5 skal forvaltningsmålet for arter være at «...artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder». Som vist over innebærer et slikt forvaltningsmål at ulvebestanden i Norge må løftes fire nivåer opp på klassifiseringslisten fra «Kritisk truet» til «Livskraftig».

Som supplerende bakgrunnsinformasjon om den norske og skandinaviske ulvebestanden og trusselbildet, fremlegges:

Bilag 2: OPPDRAGSRAPPORT NR. 1 – 2017: Atferdsstudier på ulv i Slettås- og Osdalsreviret

Bilag 3: OPPDRAGSRAPPORT NR. 2 – 2017: Ulv som skadegjører på bufe, tamrein og hund i Norge

Bilag 4: Rapport fra Skandulv 2008: Dødlighet och illegal jakt i den skandinaviska vargstammen

Bilag 5: Fakta Skog 9/2007 Sveriges Landbruksuniversitet: Dødlighet och illegal jakt i den skandinaviska vargstammen

Bilag 6: Artikkel publisert i The Royal Society v/Liberg, Chapron, Wabakken, Pedersen, Thompson Hobbs, Sandfra 2011: Shoot, shovel and shut up: cryptic poaching slows restoration of a large carnivore in Europe

Bilag 7: Rapport fra Høgskolen i Hedmark: Julussaflokken 2014-2015: Ulvenes områdebruk og uttak av elg

5 GENERELT OM LISENSFELLING, SKADEFELLING OG JAKT

Grunnloven, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen setter de overordnede rammebetingelsene for jakt og annet uttak av vilt, herunder rovvilt. Det klare utgangspunktet i norsk faunalovgivning er at alt vilt er fredet. Det viktigste unntaket fra dette er ordinær jakt (nå kalt høsting i naturmangfoldloven), som forutsetter at bestandsstatusen er såpass robust at den genererer et høstingsverdig overskudd og at staten har fastsatt jakttid for den aktuelle arten.

Ulv (*Canis lupus*) er totalfredet, og er ikke en jaktbar art. Som fredet vilt står ulv i en spesiell særstilling som oppført som Kritisk truet på Norsk rødliste for truede arter, samt at ulv er oppført under liste II til Bernkonvensjonen som igjen stiller særskilt krav til beskyttelse av denne arten. Det finnes imidlertid snevre unntak i lovverket fra forbudet mot å felle fredet vilt. For ulv gjelder dette skadefelling og lisensfelling.

Skadefelling er ikke jakt, og kan tillates til tross for at arten som felles ikke har en bestandsstatus som har høstbart overskudd. Skadefelling er skademotivert felling rettet mot enkeltindivider av gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn for å stanse eller forhindre skader på bufe eller tamrein med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra b).

Lisensjakt på ulv og andre store rovdyr er også hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra b), men skiller seg fra skadefelling ved at fellingen ikke nødvendigvis er rettet mot spesifikke individer og ikke knytter seg til noe konkret skadesituasjon. Lisensfelling er en skademotivert felling, hvor et bestemt antall individer kan felles. Følgelig er det en felling som ikke er individspesifikk.

WWF anser lisensfelling som særlig problematisk som skadebegrensende virkemiddel siden det ikke finnes noen garanti for at virkemiddelet vil ha noen skadebegrensende effekt. All ulv vil per definisjon ha et visst skadepotensiale dersom beitedyr ikke skjerms på en tilfredsstillende måte. Med ulvens vandringsmønster vet man ikke om streifende ulv vil være i Norge når beitesesongen starter, og man vet heller ikke hvilke ulver som faktisk vil ta beitedyr og hvilke som ikke tar beitedyr. Preventiv skadefelling i vintersesongen når det er sporsnø, som det her er tale om, tar i praksis ikke hensyn til om dyrene som skytes ville ha påført noen skade eller engang vært i området, når beitesesongen starter i juni.

6 ROVVILTREGIONENE OG SONEFORVALTNINGEN

Det følger av naturmangfoldloven at forvaltningen av ulv (og øvrige arter) skal gjennomføres ut fra en helhetlig vurdering av den samlede belastningen økosystemet påføres ved inngrep. Av hensyn til lokal innflytelse på rovviltpolitikken vedtok Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004) "Rovvilt i norsk natur" å opprette åtte regionale rovvilt nemnder som skal ha primæransvaret for forvaltningen av rovvilt i sin region.

Bilag 8: Bilde som viser inndelingen av de åtte regionene

Det som i dagligtalen omtales som «ulvesonen» ligger i rovviltregion 4 og 5. For å forklare hensynene og intensjonen bak soneforvaltningen for ulv, vises det til pkt. 2.5 om geografisk

differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning) i Stortingsmelding 21 (2015-2016). WWF trekker særlig frem henvisningen til forarbeidene til viltloven hvor det uttales:

«Differensiert forvaltning i relasjon til felling etter § 12, betyr at restriksjonsnivået med hensyn til fellingspraksis differensieres. Differensieringen vil kunne være forskjellig for de ulike arter som følge av artenes ulike adferdsmønstre, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandens overlevelse. Hensynet til å sikre bestandens overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten. Av den grunn er det stilt obligatoriske krav om at de nærmere kriterier for felling som fastsettes i forskrift skal ivareta dette hensyn. Se nærmere om bruken av ordet under punkt 4.4. Hvilken størrelse og sammensetning av vedkommende rovviltbestand som er nødvendig for å sikre bestandens overlevelse er først og fremst et faglig skjønnsspørsmål som forvaltningen må ta stilling til blant annet på bakgrunn av vitenskapelige betraktninger og den til enhver tid foreliggende kunnskap...»

Som det fremkommer skal det overordnede formålet i soneforvaltningen være å sikre bestandens overlevelse og at "(h)ensynet til å sikre bestandens overlevelse anses som så vidt grunnleggende at det er tatt inn i lovteksten." Det fremgår i klartekst at soneforvaltningen skal være balansert, noe som må vurderes i særlig to sammenhenger:

- i) Fordelingen av areal mellom de ulike interessene
- ii) Terskelen for felling utenfor og innenfor forvaltningsområdet

Hva angår ulv er idag kun 5 % av fastlandsarealet i Norge prioritert som forvaltningsområde for ynglende ulv, mens 95 % av landarealet er prioritert for beitedyr.

Bilag 9: Plansje som viser utviklingen i det politiske forvaltningsområdet for ulv i Norge fra 1971 til 2004

WWF vil gjøre gjeldende at myndighetene ikke kan treffe vedtak hvor all ulv utenfor ulvesonen skytes, og følgelig heller ikke kan fastsette en lisensfellingkvote som kan medføre et slikt resultat.

I dette er det for det første sentralt at bestandsmålet er et minimumsmål, ikke et maksimumsmål. For det andre vil det være i strid med loven å forsøke å gjøre hele 95 % av norsk natur "ulvefritt".

7 FAGBIOLOGISK UTREDNING AV LEVEDYKTIGHET OG BÆREKRAFTIG FORVALTNING AV DEN NORSKE ULVEBESTANDEN I 2018

Den 21. mars 2017 ble det gjennomført en lukket høring i Energi- og miljøkomitéen på Stortinget. Blant de som var invitert og uttalte seg, var Petter Wabakken.

På oppfordring fra Energi- og miljøkomitéen utarbeidet Wabakken et skriftlig forslag til mandat for en fagbiologisk FoU-utredning som kan gi bedre kunnskapsgrunnlag om levedyktigheten til den norske ulvebestanden og hvordan avlaving kan innrettes på en måte som er minst mulig skadelig for bestanden.

Dokumentet ble sendt til Energi- og miljøkomitéen 9. april 2017 og fremlegges som

Bilag 10: "Manglende kunnskap om bærekraft og levedyktighet for norsk delbestand av den skandinaviske ulvestammen: Forslag til fagbiologisk FoU-utredning"

Arbeidet med en slik utredning, som vil kunne fylle de kunnskapshull som preger det foreliggende beslutningsgrunnlaget i de angrepne vedtak, er så vidt vites ennå ikke påbegynt, men forventes å foreligge iløpet av 2018.

8 OVERSIKT OVER VEDTAK OM FELLING AV ULV UNDER LISENSFEILLINGSPERIODEN 2017/2018

Nedenfor gis en kortfattet gjennomgang av de vedtak som er fattet for lisensfelling av ulv i Norge for perioden 2017/2018. Dette gjøres ettersom kunnskap om den samlede belastningen av fellingsvedtak har betydning ved vurderingen av gyldigheten av KLDs vedtak for region 4 og 5. Det bemerkes for ordens skyld at vedtaket for region 4 og 5 behandles særskilt under punkt 9.

8.1.1 Region 1 Vest-Norge

Region 1 omfatter fylkene Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Rovviltnemnden fattet vedtak på lisensfelling av tre ulv. Vedtaket fremlegges som:

Bilag 11: Rovviltnemndens vedtak av 24. mai 2017

8.1.2 Region 2 Sør-Norge

Region 2 omfatter fylkene Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder. Rovviltnemnda i region 2 fattet vedtak om lisensfelling av to ulv. Nemndas vedtak og sekretariatets innstilling fremlegges som:

Bilag 12: Sekretariatets innstilling: sak 12/2017 Vurdering av lisensfelling av jerv og ulv i 2017/2018

Bilag 13: Rovviltnemndas vedtak av 16. juni 2017

8.1.3 Region 3 Oppland

Rovviltregion 3 omfatter fylket Oppland. Det er for region 3 fattet vedtak om lisensjakt på sju ulv. Rovviltnemndas vedtak fremlegges som:

Bilag 14: Rovviltnemndens vedtak av 28. juni 2017

Vedtaket ble påklaget av Rovviltets Røst den 4. juli 2017.

Rovviltnemnda behandlet klagen 16. august 2017.

Bilag 15: Rovviltnemnda i region 3 – klage på vedtak om lisensfellingskvote på ulv – Rovviltets Røst

Miljødirektoratet avgav sin faglige tilrådning til departementet den 29. august 2017.

Bilag 16: Faglig tilrådning fra Miljødirektoratet for lisensfelling av ulv i region 3

KLD avsto klagen i vedtak 25. september 2017.

Bilag 17: KLDs vedtak i klagesak 25. september 2017 (17/2027)

8.1.4 Region 6 Midt-Norge

Region 6 omfatter fylkene Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Rovviltnemnden i region 6 fattet vedtak om lisensjakt på to ulv 31. mai 2017.

Bilag 18: Saksfremlegg til møte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge.

Bilag 19: Rovviltnemndens vedtak av 31. mai 2017

Vedtaket ble påklaget av NOAH den 21. juni 2017.

Rovviltnemnda behandlet klagen 27. juni 2017.

Bilag 20: Saksfremlegg til telefonmøte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge

Bilag 21: Protokoll fra telefonmøte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge

9. august 2017 avga Miljødirektoratet sin faglige tilrådning til KLD.

Bilag 22: Miljødirektoratets faglige tilrådning 9. august 2017.

KLD avslo klagen ved vedtak 25. september 2017.

Bilag 23: Vedtak fra KLD i klagesak 25. september 2017 (17/1994)

8.1.5 Region 7 Nordland

Det er ikke fattet vedtak om kvote for lisensjakt i Nordland for 2017/2018.

8.1.6 Region 8 Troms og Finnmark

Det er ikke fattet vedtak om kvote for lisensjakt i Troms og Finnmark for 2017/2018.

9 VEDTAK OM FELLING AV ULV I ROVVILTREGION 4 OSLO/AKERSHUS/ØSTFOLD OG REGION 5 HEDMARK

9.1 Overordnet om vedtak for region 4 og 5

Det følger av rovviltforskriften § 10 at rovviltnemndene i region 4, Oslo, Akershus og Østfold, og region 5, Hedmark, i fellesskap skal behandle vedtak om lisensfelling av ulv. Region 4 og 5 behandlet i år felling utenfor revir og felling i etablerte ulverevir som separate vedtak. For sammenhengens skyld omtales de to vedtakene samlet her.

I sekretariatets innstilling var det foreslått en kvote for lisensfelling av inntil 12 ulv utenfor ulvesonen og 16 ulver innenfor etablerte revir, i to navngitte ulverevir; Osdalen og Julussa.

Bilag 24: Fellessak 3/17 – Fastsetting av fellingskvote samt fellingsområde for lisensfelling av ulv utenfor revir for perioden 1. oktober 2017 til 31. mars 2018

Bilag 25: Fellessak 4/17 – Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir 2017-2018

Bilag 26: Korrigering av vedlegg 2 til fellessak 4/17, tabell 1 (side 26 i saksfremlegget)

Bilag 27: Vedlegg 3 – Oversikt genetikk ulverevir Norge 2016-2017 – korrigert

Rovviltnemnda fattet på sin side vedtak om felling av 12 ulv utenfor etablerte revir, og 24 ulv innenfor etablerte revir, med det formål å ta ut alle individer i to helnorske revirer (Osdalen og Julussa), samt et grenserevir (Slettås). Vedtakene fremlegges som

Bilag 28: Rovviltnemndenes vedtak for region 4 og 5 av 26. juni 2017

Vedtakene fra rovviltnemndene ble blant annet påklaget av WWF og Foreningen Våre Rovdyr (FVR) den 12. juli og 16. juli 2017.

Bilag 29: Klager på lisenskvote for ulv utenfor og i etablerte ulverevir (2017-2018), fellessak 3/17 og fellessak 4/17

Rovviltnemnda behandlet klagen:

Bilag 30: Fellessak 6/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte ulverevir 2017-2018

Bilag 31: Fellessak 7/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir 2017-2018

Miljødirektoratet avgav sin faglige tilrådning 18. september 2017

Bilag 32: Miljødirektoratets faglige tilrådning av 18. september 2017

Ved vedtak av 25. september 2017 opprettholdt KLD rovviltnemndenes vedtak om en lisensfellingsskvote på 12 ulv utenfor forvaltningsområdet for ulv i region 4 og 5. KLD hjemlet sitt vedtak i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra b.

For vedtaket som gjelder for etablerte ulverevir, ble klagebehandlingen utsatt til det skulle foreligge en oppdatert bestandsstatus. Miljødirektoratet anbefalte å redusere kvoten for lisensjakt innenfor etablerte revir med kun ett revir.

Bilag 33: KLDs vedtak 25. september 2017 (17/2067)

WWF v/Arntzen de Besche anmodet i brev 29. september 2017 om utsatt iverksettelse av vedtak om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen, og varslet samtidig at WWF vurderte å ta rettslige skritt.

Bilag 34: Brev fra WWF v/Arntzen de Besche til KLD 29. september 2017

Anmodningen ble avslått ved departementets brev 3. oktober 2017.

Bilag 35: Brev fra KLD til WWF v/Arntzen de Besche

Den 2. november 2017 sendte WWF stevning og begjæring om midlertidig forføyning.

Bilag 36: Stevning og begjæring om midlertidig forføyning 2. november 2017 uten bilag

Bilag 37: Bemerkninger til begjæring om midlertidig forføyning fra regjeringsadvokaten 13. november 2017

WWF fikk medhold i kravet om midlertidig forføyning ved Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017

Bilag 38: Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017 sak. 17-172521TVI-OTIR/07

Oslo tingrett skriver blant annet (side 12):

"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 faktiske har lagt en skandinavisk eller norsk uløbestand 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 rovoviltforskriften § 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."

Videre skriver retten (side 13):

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

På tross av tingrettens kjennelse tirsdag 21. november 2017 sendte KLD allerede fredag 24. november et brev til alle som hadde klagd på vedtaket i region 4 og 5 med varsel om at departementet vurderte å fatte et nytt vedtak. KLD skrev bl.a. (side 2):

"Departementet vurderer nå om et hensiktsmessig alternativ til anke er å treffe et nytt vedtak med en utdypende begrunnelse, der departementet klargjør sitt syn på forholdene tingretten har pekt på.

Et nytt vedtak vil innebære at lisensjakten vil kunne starte opp igjen fra det tidspunktet som blir fastsatt i det nye vedtaket."

Brevet ble mottatt på ettermiddagen fredag 24. november og mottagerne fikk frist til tirsdag 28. november 2017 for å svare. Det vil si omlag to arbeidsdager.

Bilag 39: Brev fra KLD 24. november 2017 til mottagere etter liste "*Mulig nytt vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte ulvrevir i 2017-2018*"

WWF v/Arntzen de Besche svarte for sin del på brevet 28. november 2017 til KLD og med kopi til regjeringsadvokaten som KLDs prosessfullmektig, og gjorde gjeldende at et nytt vedtak ville være i strid med kjennelsen om midlertidig forføyning:

"WWF bemerker at Oslo tingretts kjennelse av 21. november 2017 forbyr lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 frem til saken er rettskraftig avgjort.

KLD foreslår et nytt vedtak som «vil innebære at lisensjakten vil kunne starte opp igjen fra det tidspunktet som blir fastsatt i det nye vedtaket». Et slikt nytt vedtak som KLD foreslår, vil dermed være i strid med kjennelsen. Det kan ikke være tvilsomt at kravet til WWF i saken er at ulv ikke skal drepes utenfor etablerte revir i region 4 og 5, og at dette er reflektert i slutningen i Oslo tingretts avgjørelse.

Så lenge tingrettens kjennelse står, vil videre lisensjakt utenfor etablerte revir være forbudt i region 4 og 5."

Bilag 40: Brev fra WWF v/Arntzen de Besche 28. november 2017

Innholdet i brevet er ikke kommentert av KLD.

Etter anmodning fra KLD 24. november 2017, kom det en oppdatert faglig tilrådning om lisensfelling av ulv fra Miljødirektoratet den 28. november 2017. I epost 28. november 2017 skriver KLD til Miljødirektoratet:

"Vi viser til bestillingen 24. november om en ny faglig tilrådning i forbindelse med tre klagesaker om felling av ulv, samt at departementet vurderer å fatte et nytt vedtak i den saken som ble midlertidig stanset etter kjennelse fra Oslo Tingrett. Vi viser også til møte med direktoratet tirsdag 28. november.

I møtet klargjorde dere at direktoratet innenfor den tidsfristen som er satt ikke vil kunne levere nye vurderinger utover det som er omtalt i Meld. St. 21 (2015-2016) på del to av bestillingen, altså vurdering av bestandens overlevelse. Departementet ser at fristen har vært knapp og ber derfor direktoratet se bort fra bestillingen i denne omgang. Samtidig viser vi til at denne delen av oppdraget opprettholdes som beskrevet i tildelingsbrevet for 2018, det vil si at direktoratet leverer på dette innen desember 2018.

Bestillingen med frist 28. november 2017 avgrenses dermed til at direktoratet skal levere en generell oppdatering av informasjon i de tidligere faglige tilrådingene fra direktoratet, på bakgrunn av de nye ulvetallene m.m. som er fremkommet."

Bilag 41: Epost fra KLD til Miljødirektoratet 28. november 2017

Den oppdaterte rapporten kommer til KLD 28. november 2017

Bilag 42: Oppdatert faglig tilrådning om lisensfelling av ulv i 2017/2018

Den 30. november 2017 gav imidlertid KLD Miljødirektoratet i oppdrag å "*presisere sitt syn*". I eposten som er sendt kl. 12.55 skriver KLD:

"I kjennelsen fra Oslo tingrett 21. november 2017 pekes det bl.a. på at lovens vilkår om at uttak av ulv ikke kan "true bestandens overlevelse" skal drøftes uttrykkelig. Det er ifølge retten ikke tilfredsstillende at denne vurderingen avgrenses til et politisk bestemt bestandsmål. Departementet er enig i at lovens vilkår foranlediger en bredere vurdering enn Stortingets bestandsmål i seg selv. Departementet mener at en slik bredere vurdering lå til grunn for vedtaket 25. september 2017, men tar til etterretning at tingretten mener det ikke kommer tydelig nok frem i vedtaket 25. sept 2017 at dette er gjort.

Departementet mottok 28.nov 2017 en oppdatert tilrådning basert på ny informasjon fra det pågående overvåkingsarbeidet. I den oppdaterte tilrådingen er det, i likhet med direktoratets tilrådning 18. sept 2017, en vurdering opp mot Stortingets bestandsmål som står i fokus.

Departementet vurderer nå om det skal fattes nytt vedtak. For å få et bredest mulig avgjørelsesgrunnlag, ønsker departementet at Miljødirektoratets presiserer sitt syn på hvorvidt uttak av ulv i region 4 og 5 som angitt i de aktuelle vedtakene «truer bestandens overlevelse», basert på tilgjengelig og oppdatert informasjon. Vi viser i den forbindelse til at Miljødirektoratet i sin uttalelse 18. september 2017 på side 2 har uttalt at direktoratet «legger til grunn at et uttak av ulv som sikrer fortsatt oppnåelse av bestandsmålet tilfredsstiller våre internasjonale forpliktelser og ikke truer bestandens overlevelse.» I den oppdaterte tilrådingen 28. november 2017 er det vist til tilrådingen av 18. september 2017.

Departementet har som kjent gitt direktoratet oppdrag med å gjøre en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv, jf. anmodningsvedtaket fra Stortinget, med frist i desember 2018. Dette oppdraget ligger fast, men vi ber om at evt. informasjon direktoratet allerede sitter på, så langt som mulig tas med i vurderingen og oversendes til departementet i løpet av 30. november 2017."

Eposten fremlegges som

Bilag 43: Epost fra KLD til Miljødirektoratet 30. november 2017 kl. 12.55

Kl. 21.00 på kvelden den 30. november 2017 sender Miljødirektoratet en ny oppdatert faglig tilrådning

Bilag 44: Oppdatert faglig tilrådning om lisensfelling på ulv i 2017/2018 – om bestandsforvaltning av ulv og bestandens overlevelse 30. november 2017

Det som i utgangspunktet ikke var mulig å gjøre på fire dager, var nå gjort på åtte timer.

Miljødirektoratet baserte sin nye vurdering på Naturvårdsverket i Sveriges vurdering fra 2015 av hva som måtte til for at ulv i Sverige skulle ha gunstig bevaringsstatus i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv. Det ble der lagt til grunn at Sverige måtte ha minst 300 ulver, men forutsetningen var at minst én immigrant fra den finsk-russiske delbestanden formerte seg og fikk avkom som formerte seg pr. femårsperiode. Noen vurdering av hva som vil kreves for at Norge oppfyller sin forpliktelse til å ha en levedyktig ulvebestand, har Sverige aldri utført, men vurderingen av hva som ville være en levedyktig bestand i Sverige tok i betraktning at Norge på det tidspunktet hadde en bestand på ca. 40 ulver.

Utløsningen og svaret fra Naturvårdsverket fremlegges som

Bilag 45: Uppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg 1. april 2015

Bilag 46: Delredovisning av regeringsuppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg 6. oktober 2015

Bilag 47: Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige

Bilag 48: Bilag til rapporten

Den 1. desember 2017 innkalte KLD pressekonferanse og offentliggjorde de nye vedtakene for region 4 og 5, avsagt samme dag.

Bilag 49: Avgjørelse av klage over vedtak om kvote for lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen og utenfor revir i 2017/2018 av 1. desember 2017

Bilag 50: Avgjørelse av klage på vedtak om kvote og område for lisensfelling av ulv i revir i region 4 og 5 i 2018

Det er disse to vedtakene som nå gjøres til gjenstand for rettens prøving av gyldigheten.

10 KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTETS TO VEDTAK AV 1. DESEMBER 2017 OM LISENSFELLING I REGION 4 OG 5 ER BEGGE UGYLDIG

10.1 Innledning

WWF gjør gjeldende at KLDs vedtak er i strid med Grunnloven § 112. Den negative effekten vedtaket har på ulvebestanden strider mot statens forpliktelse til å verne den norske ulvebestanden, jf. Grunnloven § 112 og slik dette er presisert i naturmangfoldloven § 1.

Videre gjør WWF gjeldende at vedtaket strider mot forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5. En lisensfelling kvote som åpner for å skyte ut all ulv i region 4 og 5 utenfor ulvesonen – inklusive de to revirene som også er delvis innenfor ulvesonen – står i direkte motstrid til forvaltningsformålet for arten.

Det gjøres videre gjeldende at vilkårene i unntakshjemmelen for felling av fredet vilt ikke er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18. Vedtaket truer bestandens overlevelse og formålet med vedtaket kan oppnås på annen tilfredsstillende måte.

KLDs vedtak bygger heller ikke på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Vurderingen av om vilkårene for felling er oppfylt, bygger ikke på det beslutningsgrunnlaget som kreves, jf. Grunnloven § 112 annet ledd og naturmangfoldloven §§ 7, 8, 9 og 10. Flere av de alvorlige og ødeleggende konsekvensene av vedtaket er ikke i tilstrekkelig grad opplyst eller vurdert.

Endelig er vedtaket i strid med Bernkonvensjonen art. 1, 2, 6 og 9.

10.2 Vedtaket er i strid med statens grunnforpliktelse til å verne den norske ulvebestanden

10.2.1 Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1

Utgangspunktet for både Stortingets og forvaltningens rammer for forvaltningen av ulv fremkommer i Grunnloven § 112.

"Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.”

Grunnloven § 112 lovfester med høyeste rang naturens egenverdi og statens plikt til å ta vare på naturressursene og artsrikdommen for fremtidige generasjoner.

I Grunnloven § 112 annet ledd fastslås en plikt til å innhente kunnskap om naturen gjennom forskning og gi allmennheten innsyn i denne. Bestemmelsen gir uttrykk for det såkalte føre-var-prinsippet, som innebærer at inngrep i naturen ikke skal iverksettes før det foreligger et kunnskapsbasert grunnlag for å fastslå at inngrepet ikke er i strid med første ledd. Prinsippet er lovfestet i naturmangfoldloven § 9, som behandles nedenfor.

Bestemmelsen i Grunnloven § 112 er av prinsipiell karakter, men er like fullt alene tilstrekkelig rettslig grunnlag til å slå fast at staten plikter å verne om en kritisk truet dyreart, og iverksette tiltak for å gjennomføre disse grunnleggende forpliktelsene. Bestemmelsen fungerer som et krav til og som en skranke for statens myndighetsutøvelse. Staten må aktivt oppfylle disse grunnleggende forpliktelsene, og kan dessuten ikke treffe vedtak som innebærer at rettighetene i første og annet ledd brytes.

De konsekvenser KLDs vedtak påfører den kritisk truede ulvebestanden er så alvorlige at vedtaket er i strid med Grunnloven. Grunnloven pålegger myndighetene en plikt til å følge føre-var-prinsippet og fastsette eventuelle fellingsvedtak med en tilstrekkelig sikkerhetsmargin for å sikre den nasjonale ulvebestanden. Det skal sikres at ulvebestandens nasjonale overlevelse ikke trues hverken på kort eller lang sikt.

Grunnprinsippene i Grunnloven kommer også til uttrykk i naturmangfoldloven. Det følger av lovens § 1, formålsbestemmelsen, at staten er forpliktet til å ta vare på den norske ulvebestanden:

”Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.”

Etter både Grunnloven og naturmangfoldloven plikter staten ved vern å ta vare på ulven. Begrepet ”å ta vare på” innebærer en klar plikt for staten til ikke å drepe truede dyrearter. Det er viktig for WWF å understreke at sakens kjerne er statens forpliktelse til ikke å drepe kritisk truede dyrearter. KLDs vedtak om felling av 42 ulv strider mot denne forpliktelsen, og er følgelig ugyldig, jf. Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1.

Videre gjør WWF gjeldende at det er en saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil at det fastsettes kvote for lisensfelling uten at det er foretatt en forskningsbasert konsekvensanalyse som harmonerer fellingskvotene med det lovfestede forvaltningsformålet om å få ulvebestanden i Norge opp på et levedyktig nivå i sitt naturlige utbredelsesområde. Dette strider mot Grunnloven § 112 annet ledd.

10.3 Vedtaket strider mot det lovfestede forvaltningsformålet for ulvebestanden

Forvaltningsformålet for ulvebestanden i Norge fremgår av naturmangfoldloven § 5:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Bestemmelsen er klar. Ulv skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder i Norge. Hele Fastlands-Norge er naturlig utbredelsesområde for ulv. Bestemmelsen er kommentert i Stortingsmelding 21 (2015-2016) hvor det på side 110 uttales:

“Ulv er en av fem pattedyrarter, og en av to rovpattedyr, som er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter. Det betyr at ulv som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulv får en bedret bestandsstatus. Ulv er dermed den arten som er mest truet av de fire store rovdyrene i Norge. Dette skyldes at det var under 25 reproduserende individer i Norge (vinteren 2008–2009), i kombinasjon med at ulv også er rødlistet i Sverige som sårbar.

[...]

[...] Paragraf 5 tilsier at bestandsmålet for ulv fastsettes på en slik måte at bestanden er levedyktig i sitt naturlige utbredelsesområde. Hva som skal til for at en bestand er levedyktig, vil variere. I forarbeidene til naturmangfoldloven er det sagt at man skal søke å «beholde eller oppnå en god tilstand» for arten. Det er ikke klargjort hva som ligger i dette, men det er beslektet med definisjonen av «gunstig bevaringsstatus» i EUs habitatdirektiv. Forvaltningsmålet gjelder ikke bare på artsnivå, men skal også sikre genetisk variasjon innenfor arten. Dette er særlig relevant for ulv, som på grunn av innavl har liten grad av genetisk variasjon.”

KLD behandler ikke forvaltningsmålet for arten noe nærmere enn å skrive at:

“Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken.” (side 14 utenfor revir, side 15 Julussa/Osdalen)

Det fremgår ikke noe sted i vedtakene på hvilken måte forvaltningsmålet er trukket inn. Forøvrig understreker WWF at nml. § 5 ikke er noen "kan-bestemmelse" som kan trekkes inn i en skjønsmessig vurdering, men derimot fastsetter en grunnleggende forpliktelse for statens naturforvaltning.

En lisensfellingskvote som åpner for å skyte ut all ulv i region 4 og 5 som oppholder seg utenfor ulvesonen, står i direkte motstrid til forvaltningsmålet for arten. Vedtaket strider både mot kravet om «levedyktige bestander» og at de skal være «i sine naturlige utbredelsesområder», i nml. § 5.

I tillegg kommer at staten for rovviltregion 1, 2, 3 og 6 også har vedtatt lisensjakt. Vedtaket for region 4 og 5 ser ikke hen til vedtakene i de andre rovviltregionene, og det tar følgelig ikke hensyn til den samlede nasjonale forvaltningen av ulv. Om lisenskvotene benyttes fullt ut, vil et antall tett opp mot 75 % av de helnorske ulvene bli skutt. Hvorvidt et slikt omfattende nasjonalt uttak er i tråd med statens plikt til å verne ulven er ikke vurdert. Denne mangelen ved vedtaket medfører i seg selv ugyldighet.

Det kan etter WWFs syn ikke være tvilsomt at vedtak, som innebærer en bestandsregulering hvor ulvebestanden vedvarende skal holdes på et Kritisk truet nivå, er i strid med

naturmangfoldloven § 5. WWF gjør ikke gjeldende at det ikke kan fattes vedtak om skadefelling for å verne om andre interesser i unntakstilfeller, men felling må forutsette at vilkårene i hjemmelsgrunnlagene er oppfylt, og at uttakene begrenses til det som er absolutt nødvendig etter en balansert interesseavveining. Et årlig uttak av ulv, som innebærer en bestandsregulering til vedvarende kritisk truet nivå, er ikke i tråd med forvaltningsmålet, jf. nml. § 5.

Det fremkom uttrykkelig av departementets vedtak 25. september 2017 at den norske ulvebestanden ikke er levedyktig, men har ekstremt høy risiko for å dø ut. I vedtakene av 1. desember 2017 fremgår det fortsatt at arten er å anse som Kritisk truet på norsk rødliste. Ulvebestanden blir naturligvis ikke mer livskraftig av at et svært betydelig antall individer avlives. Når rovviltmyndene og KLD har fattet vedtak i strid med lovens hovedregel uten noen begrunnelse, foreligger det ugyldighet både på grunn av materiell rettsstrid (i strid med naturmangfoldloven § 5) og saksbehandlingsfeil (manglende begrunnelse).

Det er ikke motstrid mellom § 5 og § 18 i naturmangfoldloven. Det er derfor ikke praktisk at retten trenger å avsi dom for at vedtakene er i strid med § 5 uten samtidig å være i strid med § 18. Det sentrale for rettsanvendelsen er å etablere en korrekt tolkning og forståelse av § 5 for å kunne foreta en korrekt tolkning og vurdering av unntaksbestemmelsen i § 18.

10.4 Vedtaket er i strid med naturmangfoldloven § 18

Naturmangfoldloven § 18 åpner for at fredede dyrearter unntaksvis kan avlives når ett spesielt og to kumulative og absolutte grunnvilkår er oppfylt. WWF understreker her at unntaksbestemmelsen er en «kan»-regel, som kan gi hjemmel for felling av ulv der dette unntaksvis må anses nødvendig for å unngå skade på andre interesser. Forutsetningen for at kan-skjønnnet skal utøves er imidlertid at lovens kumulative grunnvilkår er oppfylt. WWF gjør gjeldende at dette ikke er tilfellet for KLDs vedtak. KLDs vedtak er hjemlet i nml. § 18 første ledd litra b) og c):

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

[...]

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.»

Fellingsvedtak med hjemmel i nml. § 18 første ledd litra b) og c) kan «bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte», jf. nml. § 18 annet ledd. WWF gjør gjeldende at de to absolutte og kumulative grunnvilkårene i § 18 annet ledd ikke er oppfylt. Som en følge har ikke KLD hjemmel for å fatte vedtak om felling. Vedtaket er ugyldig.

10.4.1 Kravet om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er ikke oppfylt

WWF gjør gjeldende at den forskning som foreligger viser at bestanden av ulv i Norge er kritisk truet og at KLDs vedtak truer bestandens overlevelse. Det gjøres gjeldende at vedtaket truer både den nasjonale delbestanden i Norge og det genetiske mangfoldet i den felles sørskandinaviske bestanden. Vedtaket strider således mot lovens materielle grunnvilkår.

Hva angår begrepet "bestand" så er det uenighet om dette skal forstås som den norske delbestanden eller den sør-skandinaviske bestanden som befinner seg i både Norge og Sverige. I biologisk forstand er det ikke tvilsomt at dette må vurderes som samme bestand. I rettslig forstand gjør WWF gjeldende at vilkåret om at inngrepet ikke må "true bestandens overlevelse" i § 18, annet ledd må tolkes slik at utgangspunktet for vurderingen er bestanden i Norge, og at konsekvensene av fellingsvedtak må vurderes både på nasjonalt og skandinavisk nivå.

Det er ikke forenlig med hverken forvaltningsformålet eller kravet om kunnskap kun å vurdere kvotevedtak opp imot det totale antall dyr i Norge og Sverige til sammen, uten at det samtidig vurderes hvilken betydning vedtak har for den norske bestanden isolert.

At vurderingen for den norske bestanden ikke kan gjøres uten å ta situasjonen i Sverige med i vurderingen, betyr ikke mer enn å erkjenne de biologiske realiteter. Det er også dette som står i forarbeidene til nml. § 18 i Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 388: "*I de tilfeller bestanden har en utbredelse ut over landets grenser skal vurderingen av bestandens overlevelse ikke ses isolert, men vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse.*" Å tolke dette dithen at det ikke er nødvendig å vurdere norsk lov for norsk delbestand, er det ikke grunnlag for.

Det er heller ikke forenlig med loven å overlate ansvaret for en levedyktig bestand til Sverige. Norges selvstendige ansvar for å ha en levedyktig bestand av ulv i dens naturlige leveområder, er uavhengig av situasjonen i våre naboland. Dette selvstendige ansvaret synker ikke proporsjonalt med at Sverige forbedrer sin verneinnsats.

Høyesteretts dom 1. september 2016 slår fast at utgangspunktet for vurderingen etter straffeloven 1902 § 152 b skal være den norske rødlisten. Det vises til avsnitt 34:

"Lagmannsretten har forstått loven slik at vurderingen av om bestanden minsker skal relatere seg til den norske, ikke den sørskandinaviske bestanden som den norske bestanden i biologisk og genetisk sammenheng er en del av. Jeg er enig i dette. Ordlyden og forarbeidene tar rett nok ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet. Men loven sidestiller det at bestanden er truet nasjonalt med at den er truet internasjonalt. Det var dessuten, som jeg allerede har nevnt, en uttalt lovgiverforutsetning at spørsmålet om bestanden er utrydningstruet skal knyttes tett opp mot den norske Rødlista. Et slik nasjonalt perspektiv på bestanden er etter mitt syn også en nærliggende konsekvens av statenes forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 6."

WWF kan ikke se noen grunn til at dette skal stille seg annerledes etter naturmangfoldloven – eller Bernkonvensjonen, som Høyesterett uttrykkelig viser til.

10.4.1.1 Manglende faglig redegjørelse fra Miljødirektoratet

Miljødirektoratets faglige tilrådning 18. september 2017 vurderte ikke lovens grunnvilkår om at lisensfelling ikke må "*truer bestandens overlevelse*". Miljødirektoratet avgrenset sin faglige tilrådning til å vurdere om det politisk bestemte bestandsmålet kunne forventes å oppnås om lisensfelling blir gjennomført:

"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.”

Miljødirektoratet oppfyller ikke sin lovpålagte plikt og intensjon med en faglig tilrådning, når det ikke gir en objektiv faglig og selvstendig redegjørelse basert på det tilgjengelige forskningsgrunnlaget, men isteden forholder seg til Stortingets bestandsmål som en fasit.

WWF gjør gjeldende at realiteten tvert imot er at så lenge ulvebestanden i Norge befinner seg på det mest kritiske nivået på Rødlisten (Kritisk truet (CR)) så er det *”ekstremt høy risiko”* for at den vil dø ut i Norge. Lovverkets formål er at ulvebestanden skal forvaltes slik at arten blir levedyktig på lang sikt. Vedtaket om lisensfelling innebærer en målrettet forvaltning av ulvebestanden ned på kritisk truet nivå.

WWF anser ikke at de oppdaterte faglige tilrådingene tilfører noe nytt knyttet til vurderingen av lovens grunnvilkår.

Miljødirektoratet har for det første opplyst at det ikke var mulig å gjennomføre en slik vurdering iløpet av noen få dager, men at vurderingen først vil være ferdig til desember 2018.

WWF gjør videre gjeldende at den uttalelsen Miljødirektoratet ble avkrevd 30. november 2017 og produserte iløpet av knappe åtte timer, ikke tilfører noe nytt eller relevant som gjør det mulig å oppfylle lovens krav.

Den mangelfulle faglige tilrådingen/redegjørelsen fra Miljødirektoratet medfører at vedtaket er ugyldig. Som Miljødirektoratet påpeker, er *«det [ikke] foretatt noen selvstendig analyse i Norge omkring minimumskravene for å sikre ulvebestandens overlevelse på lang sikt.»* Fravær av slik selvstendig analyse medfører at vedtaket beror på et utilstrekkelig faktisk grunnlag og må anses som saksbehandlingsfeil.

10.4.1.1 KLDs feilaktige bruk av bestandsmålet

Videre gjør WWF gjeldende at KLDs vedtak anvender Stortingets bestandsmål på en uriktig måte. Det er utvilsomt at Stortingets bestandsmål ikke relativiserer formell lov. Om bestandsmålet oppfylles, innebærer ikke dette at det er fritt frem å skyte ulv. Arten er fortsatt totalfredet.

Stortingets bestandsmål for ulv er nedfelt formelt i rovviltforskriften § 3, og det fremgår uttrykkelig av forskriftens § 7 at vedtak om lisensfelling kun kan fattes dersom bestanden ligger over bestandsmålet:

”§ 7. Generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden

Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4.

(...)”

At Stortingets bestandsmål kun kan tillegges vekt innenfor det skjønn som forvaltningen har innenfor lovens rammer, uttales av Lovavdelingen i uttalelse av 15. desember 2016:

“Forvaltningen av ulvestammen må skje innenfor de rammer naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen stiller opp. Innenfor disse rammer skal forvaltningen styre etter de retningslinjer som er trukket opp, især bestandsmålet. Det materialet vi er tilsendt, belyser godt forholdet mellom den aktuelle lisensfelling og bestandsmålet. Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling. Tilsvarende gjelder etter vår mening naturmangfoldloven.”

WWF er enig i det som klart fremgår av Lovavdelingens uttalelse. Hverken rovviltnemndene, Miljødirektoratet eller KLD kan benytte Stortingets bestandsmål for ulv som avgjørende retningslinje for om ulv skal skytes eller hvor mange ulv som skal skytes ut. Dette vil være i strid med loven.

I høringsrunden om naturmangfoldloven i februar 2017 ble det slått fast at et maksimumsmål for ulvebestanden vil være rettsstridig så lenge arten er rødlistet/truet, og at Stortingets bestandsmål må behandles som et minimumsmål. Det vises til juridisk betenkning fra jussprofessor Ole Kristian Fauchald 27. februar 2017 på side 5:

“I lys av dette må det være klart at de nasjonale bestandsmålene som kommer til uttrykk i rovviltforskriften må anses som minimumsantall for ynglinger i Norge, det vil si at bestandsmålet er at det ikke skal være færre enn 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minimum 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Dette bekreftes også av regelen i forskriftens § 7 som sier at vedtak om felling eller jakt bare kan vedtas «når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen».”

Betenkningen fremlegges som

Bilag 51: Juridisk betenkning angående vedtak om lisensfelling av ulv av professor dr.juris. Ole Kristian Fauchald 27. februar 2017

Slik WWF ser det, feiltolker forvaltningen ordlyden i rovviltforskriften og anvender forskriften som om den skulle hatt høyere rettskildemessig rang enn loven. Det foreligger således rettsanvendelsesfeil på to plan, både i ordlydsfortolkningen og trinnhøydeprinsippet.

10.4.1.2 Vedtakene tar ikke hensyn til innavlsproblemet

Under punkt 4 er det redegjort for at innavlsproblemet utgjør en av de største truslene mot ulvebestanden. WWF gjør gjeldende at det er en mangel ved vedtaket at alle dokumenter inneholder en erkjennelse av problemet, men ingen reell strategi eller drøftelse av hvordan utfordringen lar seg harmonere med vedtaket og formålet om bestandens overlevelse.

Innavlsproblemet arter seg i prinsippet slik at jo høyere innavlsgraden er, jo flere ulv må det være for at bestanden skal være levedyktig. Og omvendt, jo lavere innavlsgraden er, jo færre individer kan det være uten at genetikken truer artens overlevelse på lang sikt.

I Stortingsmelding 21 (2015-2016) legges det til grunn at det er nødvendig med minst én finsk-russisk immigrant pr. femårsperiode for å opprettholde en gunstig bestandsstatus for kun 370 ulver i den skandinaviske bestanden. Behovet for finsk-russiske immigranter vil følgelig være enda større i den helnorskebestanden, som er på langt under 370 ulver.

I rapporten fra Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017 skriver norske og svenske forskere i pkt. 8.6 om finsk-russiske ulver og deres avkom:

"Nye finsk-russiske ulver

Ingen nye finsk-russiske ulver ble dokumentert i registreringssesongen.

Finsk-russiske ulver kjent fra tidligere

Tre finsk-russiske ulver som var kjent fra tidligere registreringssesonger ble også påvist denne vinteren, alle i Sverige (Figur 4).

➤ *En hannulv i en familiegruppe i Dalarnas län (Tunturi), der den var far til årvalper i reviret. Ulven var ikke lenger å finne etter november 2016. Den ble første gang påvist i januar samme år.*

➤ *En hannulv i en familiegruppe i Gävleborgs län (Prästskogen), der den var far til årvalper i 2016. Ulven var ikke lenger å finne i reviret etter oktober samme år. Den har vært kjent i Sverige siden desember 2006. En ny hann er dokumentert i familiegruppen.*

➤ *En ulvetispe i et revirmarkerende par i Örebro län (Tiveden). Ulven har vært kjent i Sverige siden 2013.*

Avkom til finsk-russiske ulver

Avkom til ulver av finsk-russisk opprinnelse blir kalt F1. Genetisk sett er disse F1 sammen med immigranter spesielt viktige individer for bestanden. To valpekull ble født våren 2016, et i Prästskogen og et i Tunturi. Ingen valper etter det finsk-russiske paret som tidligere har ynglet i Tiveden (2013 og 2014) er påvist genetisk i løpet av registreringssesongen. Sju av ni genetisk identifiserte avkom født i Tiveden 2013 og 2014 er hittil påvist døde.

I seks av vinterens familiegrupper var én av de revirmarkerende ulvene en F1 (Figur 4, Vedlegg 4), hvorav fem også var foreldre til årvalper og/eller fjorårsaøkom i familiegruppen. En sjuende F1 var mor til et valpekull i Julussa-reviret i Norge, men ble ikke påvist i reviret gjennom vintersesongen. Ingen F1 er dokumentert i revirmarkerende par."

Slik WWF leser dette, er immigrantbehovet ikke oppfylt for at hverken den nasjonale eller fellesskandinaviske ulvestammen kan forvaltes på dagens antall. Mangelen på nye genetisk viktige individer innebærer at antallet ulv må tillates å øke for å avbøte skadevirkningene av for liten genetisk variasjon – en skadevirkning som har oppstått som en følge av den utrydningspolitikken som tidligere ble ført av både norske og svenske myndigheter. Etter fredningen av ulven i Norge og Sverige, er det i hovedsak ulovlig jakt som har bidratt til den svake genetiske variasjonen, men i senere tid også lovlig felling.

Den norske lisensjakten har nå allerede bidratt til å ødelegge forutsetningene for Sveriges mål for sin del av ulvebestanden.

Under lisensjakt i 2016 ble den eneste kjente genetisk viktige ulven (F1) som vandret inn til Norge det året, skutt. I år har dette skjedd igjen, ved at ett av avkommene (F1) fra det genetisk viktige Tunturi-reviret ble skutt på lisensjakt i Stor-Elvdal 25. oktober 2017.

Det er etter WWFs syn ødeleggende for ulvebestandens genetiske variasjon at departementets vedtak om i praksis å skyte all ulv utenfor ulvesonen ikke tar hensyn til ivaretagelsen av genetisk viktige individer. WWF gjør gjeldende at den omfattende avlvingen av ulv utenfor ulvesonen vil «true bestandens overlevelse», og følgelig er vedtaket ugyldig.

Den 30. november 2017 publiserte Norsk institutt for naturforskning (NINA) en nyhetssak om ny forskning som viser utfordringene med ekstrem innavl hos skandinaviske ulver. Nyhetssaken og artikkelen fremlegges som

Bilag 52: NINA 30. november 2017: Ekstrem innavl hos skandinaviske ulver

Bilag 53: Genomic consequences of intensive inbreeding in an isolated wolf population

10.4.1.3 Vedtakene tar ikke tilstrekkelig hensyn til dødeligheten som følge av ulovlig jakt og skadefelling/skydds jakt

I vedtakene 1. desember 2017 (s. 18 og 35) skriver departementet:

”Dødelighet

Bestandsregistreringene av ulv skjer i hovedsak fra 1. oktober, med sporing på snø og innsamling av biologisk materiale for DNA-analyser. Også lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen starter på dette tidspunktet. Det er derfor relevant å se bestandstallene beskrevet over i sammenheng med hvilken dødelighet det har vært i ulvebestanden i perioden etter 1. oktober 2016.

I Norge er det i denne perioden registrert 19 døde ulver. I Sverige er det registrert 64 døde ulver. Det har dermed vært en kjent total avgang på 83 ulver i den sør-skandinaviske ulvebestanden fra 1. oktober 2016 til d.d., og dødeligheten kommer til fratrekk for de rapporterte bestandstallene beskrevet over. I disse tallene inngår alle lovlige fellinger, påkjørsler, og annen kjent avgang av ulv.

Videre er det for vinteren 2017-2018 vedtatt kvote for lisensjakt av 22 ulver i Sverige (disse vedtakene er påklaget) og kvote på 42 ulver for lisensfelling i Norge (inkludert dette vedtaket). Kvoten i Norge er nærmere fordelt på lisensfelling av 26 ulver utenfor ulvesonen og utenfor etablerte revir (5 av disse er felt) og 16 ulver (etter dette vedtak) i to familiegrupper som i hovedsak befinner seg utenfor ulvesonen. Den totale dødeligheten siden 1. oktober 2016 i Skandinavia er dermed inntil 142 ulver, dersom både den norske og den svenske lisensfellingskvoten effektueres.

Det er også dokumentert at det skjer ulovlig jakt av ulv i den sør-skandinaviske bestanden, og at omfanget har vært betydelig.”

Med utgangspunkt i at hele den sørskandinaviske stammen talte ca. 430 dyr, vil antallet etter fratrekk av 83 bekreftede døde ulver, 64 (42 + 22) ulver på lisenskvote i Norge og Sverige til sammen medføre at antallet individer reduseres til anslagsvis 288. Dette tallet vil justeres opp med det som fødes av valper.

Dette tallet tar imidlertid ikke hensyn til hverken usikkerheten knyttet til antallet 430 (realiteten kan være lavere, konfidensintervallet for estimatet er 340 – 559 ulver), svensk skydds jakt (skadefelling) som skjer fortløpende, norsk skadefelling (som må forventes å tilkomme nærmere beitesesongen) og illegal jakt som er en vesentlig trussel både i Norge og Sverige.

På side 20 (utenfor sonen) og 38 (revir) i vedtakene skriver departementet:

"Videre har departementet sett hen til dødeligheten for ulv i Skandinavia, inkludert dødelighet som skyldes forventet ulovlig jakt og de vedtak om felling denne vinteren som er fattet av norske og svenske myndigheter."

På side 19 og 37 skriver imidlertid departementet:

"Vi viser oppsummeringsvis til at bestanden vinteren 2016-2017 bestod av 430 ulver totalt i Norge og Sverige, hvor av 81 er registrert døde. De kvoter som er vedtatt for lisensfelling av ulv i Norge og Sverige gir en forventning om felling av totalt inntil 64 ulver (der 5 ulver allerede er felt i Norge utenfor ulvesonen i region 4 og 5) denne høsten og vinteren. Videre er det ut fra tidligere erfaring og vitenskapelige publikasjoner en forventning at et visst omfang av ulovlig jakt kommer i tillegg, uten at dette lar seg tallfeste. Dødeligheten i bestanden er tillagt vekt i departementets vurdering av bestandens overlevelse." (vår understrekning)

Ulovlig jakt har i lengre tid vært den dominerende dødelighetsfaktoren for ulv i Norge og Sverige. WWF kan ikke se at departementet her legger inn noen buffer for å ta hensyn til det omfanget av ulovlig jakt som det må tas høyde for.

I sin oppdaterte faglige tilrådning skriver Miljødirektoratet om betydningen av den norske lisensjaktkvoten for den sørskandinaviske bestanden (sitert på side 19 og 36 i vedtakene):

"Det kan ikke utelukkes at bestanden etter gjennomført uttak reduseres eller stabiliseres."

Svenske myndigheter har funnet det forsvarlig med lisensjaktkvote på 22 dyr (ca. 6 %) av en bestand på anslagsvis 345 dyr, mens Norge har vedtatte en kvote på 42 av ca. 80-84 dyr (ca. 50 %) etter fordeling av grenserevir. Den buffer og forsiktighet som svenske myndigheter har lagt inn, blir dermed "brukt opp" av Norge.

Når Norge på denne måten bruker opp hele den buffer/sikkerhetsmargin Sverige legger inn mot nettopp ulovlig jakt mv., så undergraver Norge det positive forvaltningsarbeidet Sverige gjør for den sør-skandinaviske ulvebestanden.

10.4.2 Kravet om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte er ikke oppfylt

WWF bestrider ikke at nml. § 18 prinsipielt gir hjemmel for skadefelling når det foreligger en skadesituasjon, og aksepterer at terskelen skal være lavere utenfor ulvesonen enn innenfor ulvesonen. Imidlertid omfatter ikke KLDs vedtak individuelle rovdyr som gjør skade på beitedyr. Lisensfelling innebærer en ren bestandsregulering som ikke retter seg mot dyr som har gjort skade.

Departementet har skrevet noe mer i vedtaket utenfor sonen 1. desember 2017 og oppsummerer (s. 22):

"Det er verken praktisk mulig, særlig målrettet eller samfunnsøkonomisk fornuftig å gjennomføre konkrete tiltak som inngjerding eller flytting av individer av ulv for å unngå skader på beitedyr. Dette vedtaket dreier seg i hovedsak om streifulv som beveger seg over store områder. Departementet er derfor kommet til at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved uttak, må anses som oppfylt for ulvene utenfor sonen i region 4 og 5."

WWF bestrider at nml. § 18 gir hjemmel for preventivt å fjerne ethvert skadepotensiale utenfor ulvesonen. Lovens vilkår må være oppfylt uansett om man er innenfor eller utenfor ulvesonen.

WWF gjør derfor gjeldende at vedtaket er ugyldig på grunn av materiell rettsstrid idet alternative tiltak ikke er tilstrekkelig vurdert eller utprøvd.

Norske myndigheter har satt av betydelige økonomiske midler til andre tiltak mot rovdyrskader enn avlaving. Der disse tiltakene har blitt implementert har de også i stor grad vist seg effektive og gitt gode resultater. Det beste eksempelet er omstilling til annen drift/andre driftsformer og rovdyrsikre gjerder innenfor ulvesonen. Det vises til artikkel fra Miljødirektoratet 3. januar 2017.

Bilag 54: Miljødirektoratet.no 3. januar 2017: "Historisk lave tapstall"

WWF opplever det som et problem at mange kommuner og beitedyrsaktører anser utrydding av ulv lokalt som eneste akseptable løsning. Det vises noen steder stor motvilje til å ta i bruk alternative virkemidler som finnes og tilbys. Som ett eksempel vedlegges nyhetssak fra NRK Hedmark og Oppland 28. september 2017

Bilag 55: NRK Hedmark og Oppland 29. september 2017: "Sier nei til ulve-million: – Kan tolkes som at vi aksepterer å ha ulv"

Rovviltneemndenes vedtak i region 4 og 5 fra i fjor Fellessak 6/16, viser også problemet i drøftingen av hvorfor de tre flokkene innenfor ulvesonen skulle skytes:

"Slettås

(...) Sekretariatene anser at forekomsten av husdyr, både på inngjerdete områder og storfe på utmarksbeite, medfører at det foreligger et visst skadepotensiale. Selv om skadepotensialet må anses å være begrenset, anser sekretariatene at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å åpne for skademotivert lisensfelling. Det er gitt midler til hjemmebeite og oppsetting av rovdyravvisende gjerder. Sekretariatene kan ikke se at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger som vil eliminere skadepotensialet helt. (...)"

Letjenna

(...) Sekretariatene anser at forekomsten av husdyr, både på inngjerdete områder og storfe på utmarksbeite, medfører at det foreligger et visst skadepotensiale. Selv om skadepotensialet må sies å være begrenset, mener sekretariatene at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å åpne for skademotivert lisensfelling for å redusere ulvebestanden ned til bestandsmålet. Sekretariatene kan ikke se at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger som vil eliminere skadepotensialet helt. (...)"

Kynna

(...) Sekretariatene anser at forekomsten av husdyr, både på inngjerdete områder og storfe på utmarksbeite, medfører at det foreligger et visst skadepotensiale. Selv om skadepotensialet må sies å være begrenset, legger sekretariatene til grunn at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å åpne for skademotivert lisensfelling for å redusere ulvebestanden ned til bestandsmålet. Sekretariatene kan ikke se at det foreligger andre tilfredsstillende løsninger som vil eliminere skadepotensialet helt. (...)"

Bilag 56: Fellessak 6/16 Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i 2017

Dette vedtaket ble med rette omgjort av KLD i 2016. Teksten i vedtaket viser at selv om alternative tiltak fungerer, så skal ulven likevel skytes for å redusere bestanden.

10.4.2.1 Omfanget av utmarksbeite i Norge – noen overordnede betraktninger

I vurderingen av hvilke tiltak og ressurser som er rimelig å sette inn, må det sies litt om hvilken rolle og funksjon utmarksbeite har i Norge i dag.

Dyrehold med utmarksbeite i Norge i dag er gjennomgående avhengig av betydelige subsidier fra staten for å kunne være lønnsomt for den enkelte driver. Subsidiene kan fort ligge på omlag 150 % av omsetningsverdien for kjøttet for sau. Likevel foreligger det en overproduksjon av sauekjøtt i Norge.

Av hensyn til å bevare både store rovdyr og beitenæring for de som ønsker å drive med det, har staten vedtatt erstatningsordninger for beitedyr tatt av store rovdyr, som sikrer full erstatning for beitebrukere som mister sine beitedyr til store rovdyr.

Selv om det økonomiske hensynet til beitebrukere er ivaretatt, er også dyrevelferden til beitedyrene – og målsetningen om at heller ikke beitedyr skal utsettes for unødvendig lidelse – et viktig og relevant aspekt som må hensyntas.

Antall sau på utmarksbeite i Norge har de senere årene ligget rundt 2 millioner dyr. Dyrene sendes ut på beite med begrenset tilsyn, og hvert år dør rundt 100 000 sau og lam på utmarksbeite.

Etter beitesesongen 2016 ble det utbetalt erstatning for 17 694 lam og sau tatt av rovdyr. Av dette var 1 595 tatt av ulv, hvilket utgjorde 9 % av de totale tapene av sau/lam til rovdyr. Hvis man regner tapet av det totale antall sau/lam som døde på utmarksbeite det året, ligger ulvens andel på omkring 1,3 % av de totale tapene av beitedyr.

Poenget for WWF er at dagens praksis med utmarksbeite innebærer en aksept av at omkring 100 000 av de over 2 millionene sau/lam som slippes på utmarksbeite dør av en eller annen årsak. Totalt sett blir tap til ulv en forsvinnende liten andel av tapet av beitedyr, 1-2 %.

Virkemidlene som settes inn mot ulv må tilpasses denne realiteten, og hvor inngripende tiltakene i medhold av nml. § 18 kan være må tilpasses ulvens relative skadeforvoldelse.

Nedenfor redegjøres det noe for noen tiltak som er i bruk eller kan brukes.

10.4.2.2 Rovdyravvisende gjerder

Når de er korrekt oppført, fungerer rovviltavvisende gjerder meget godt som et tapsreducerende tiltak. WWF gjør ikke gjeldende at rovviltavvisende gjerder er 100 % rovdysikre, men de er et godt forebyggende tiltak. Det vises i den sammenheng til artikkel fra Fylkesmannen i Østfold

Bilag 57: Sauehold i Østfold

Det fremgår av artikkelen at:

«Hele Østfold ligger innenfor forvaltningsområde for ynglende ulv, ulvesona. Oppsetting av rovviltavvisende gjerder er et av tiltakene Rovviltneimnda i region 4 prioriterer bruk av midler til. I 2015 har det blitt gitt tilskudd til oppsetting av ca. 17,5 km rovviltavvisende gjerder. Da en stadig større del av sauene går innenfor gode gjerder, er det små tap av sau til fredet rovvilt i Østfold. I 2015 har antatt eller dokumentert tap, i følge det som er innmeldt til Rovbase, vært på 13 sau totalt i Østfold.»

Det er utarbeidet egen standard for hvordan rovviltavvisende gjerder skal settes opp, jf. forskrift om rovdyravvisende gjerde. Om standarden følges, vil det være mulig å få utbetalt støtte til gjerdeanlegget fra Fylkesmannens tiltaksmidler for forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovdyrangrep (FKT-midler). WWF gjør gjeldende at rovviltavvisende gjerder også utenfor ulvesonen må inngå i KLDs vurdering av om vilkårene i nml. § 18 annet ledd er oppfylt.

At gjerdet er relativt kostbart, og krever en del arbeid med oppsett, drift og vedlikehold, kan ikke i seg selv innebære at «formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte». Tvert imot dette et godt eksempel på de tiltak staten er forpliktet til å gjennomføre etter grunnforpliktelsene i Grunnloven § 112, nml. § 1 og Bernkonvensjonen.

10.4.2.3 Tidlig nedsanking og forsinket slipp

Den mest effektive måte å forhindre skade på beitedyr fra rovdyr er å holde rovdyr og beitedyr adskilt i tid og rom. Dette kan oppnås ved gjennomføring av tidlig sanking eller forsinket slipp av beitedyr.

Tidlig sanking innebærer at beitedyr blir sanket tidligere enn normalt for å forebygge forventet skade fra rovvilt. Ved forsinket slipp holdes saueflokkene igjen lengre enn vanlig på inngjerdet innmarksbeite. Forsinket slipp kan kombineres med at lam ikke slippes før de er tilstrekkelig store. Dette kan oppnås ved senere beiteslipp eller tidligere lamming.

Ved tidlig sanking eller forsinket slipp må sauene gå på inngjerdet beredskapsareal, hjemmebeite/gårdsnært beite eller annet inngjerdet beite resten av beitesesongen. Tiltakene vil redusere antall beitedager i utmarka, og medfører følgelig at risikoen for tap reduseres.

10.4.2.4 Beredskapsarealer og gårdsnære beiter

Beredskapsarealer er inngjerdet beite som beitedyr kan flyttes til dersom det oppstår store tap til rovvilt i utmarka. Tiltaket vil effektivt kunne skille rovdyr og beitedyr. Med gårdsnære beiter menes beite i bygdenære områder, som i utgangspunktet er lite utsatte og lette å holde tilsyn med.

WWF gjør gjeldende at beredskapsarealer og gårdsnære beiter er egnede tiltak i region 4 og 5.

10.4.2.5 Flytting av sau

For å redusere tap av beitedyr i direkte eller forventet skadesituasjon, kan flytting av sau være et alternativt tiltak. Sauene flyttes da til et område med lavere rovviltbestand.

10.4.2.6 Gjeting, vokterhund og omlegging til annen sauerase

Gjeting, ofte i kombinasjon med vokterhund, er fortsatt vanlig i mange land i og utenfor Europa der sauehold og store rovdyrbestander sameksisterer. Dette har en klar tapsreduserende effekt dersom det blir gjennomført på en korrekt måte.

Til forskjell fra Norge, baserer gjetersystemet i utlandet seg på saueraser med sterke flokkinstinkt. Sau i Norge beiter ofte spredt. Gammelnorsk sau har signifikant bedre antipredatoradferd og flokkinstinkt enn spælsau og norsk kvit sau. Følgelig vil en omlegging til mer gammelnorsk sau kunne være et alternativt tiltak.

10.4.2.7 Bedøving og flytting (relokalisering) av ulv

Flytting av genetisk viktige ulver har vært gjennomført i både Norge og Sverige. Imidlertid har det vært vanligere å flytte genetiske verdifulle individer i Sverige enn i Norge. I Norge felles ofte genetisk viktige individer før myndighetene har oversikt over hvorvidt ulven er genetisk viktig eller ikke. Det ligger i lisensfellingens natur at lisensfelling åpner for at genetisk viktig ulv skytes ettersom lisensfelling ikke er individspesifikk.

Flytting av streifulv vil kunne redusere graden av innavl, og samtidig redusere risikoen for skade på beitedyr.

10.4.2.8 Unngå løse hunder, og bruk av rovdyrbeskyttende vester

I den grad ulv angriper hund, angriper den i all hovedsak løse hunder. Det er like gjerne hunden som oppsøker ulven, som motsatt. Et effektivt tiltak mot angrep på hund er ikke å slippe hunden løs i områder det kan være ulv. Om hunden likevel må slippes løs, vil et beskyttende tiltak være rovdyrbeskyttende vester. Vestene skal beskytte hunder mot ulvebitt, og medføre at ulven skal avbryte angrep når den får støt.

10.4.2.9 Særlig om Julussa og Osdalen

På side 40 i vedtaket skriver departementet:

"Når det gjelder ulverevirene i Osdalen og Julussa anses disse som tidligere nevnt som revirer utenfor ulvesonen. Her innebærer prinsippet om geografisk differensiert forvaltning at andre interesser enn ulv skal gis forrang. Det er derfor vanskelig å se for seg at det skal iverksettes tiltak som i praksis vil innebære at beitenæringen skal tilpasse seg ulven i beiteprioriterte områder. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn ved uttak, må anses som oppfylt for ulvene i Osdals- og Julussareviret."

På side 39 skriver imidlertid departementet:

"Når det gjelder Julussareviret og Osdalsreviret er departementet klar over at disse områdene ligger innenfor prioriterte yngleområder for bjørn, jerv og gaupe, samt at det i dag ikke er sau eller tamrein der."

WWF har vanskelig for å forstå hvorfor ulverevirene skal skytes for at en beitenæring som ikke eksisterer i området skal slippe å tilpasse seg.

På side 29 skriver departementet:

"Departementet viser til at det i dag ikke er sau på utmarksbeite i området. Når det gjelder storfe, er sannsynligheten for skade forårsaket av ulv begrenset. Departementet anser at skadepotensialet når det gjelder beitedyr ikke gir rettslig grunnlag for felling av Osdalsflokken og Julussaflokken."

Som det fremgår foreligger det ikke engang et skadepotensiale, og § 18 litra b) er ikke oppfylt, det gir da ingen mening å si at det er nødvendig – og eneste løsning – av hensyn til beitedyrsnæringen å skyte ulvene.

10.4.3 Nml. § 18 litra b) – skade-vilkåret er ikke oppfylt

WWF anfører at det må være en proporsjonalitet mellom oppstått skade eller skadepotensiale og hva slags inngrep som kan iverksettes.

Det er ikke kjent at noen ulv omfattet av kvoten har voldt noe skade. Et visst skadepotensiale vil alltid foreligge, men det kan ikke være nok til å beslutte å skyte all ulv utenfor ulvesonen.

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at preventiv felling skal være unntaket, og at det normalt må ha oppstått skade før det kan være aktuelt å foreta skadefelling. Det vises til Ot.prp.nr. 52 (2008-2009):

"Bestemmelsen åpner også for at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Departementet er opptatt av å ha fleksible virkemidler, dvs. at det skal være adgang til å iverksette felling både der skade er oppstått og der skade ennå ikke foreligger. Likevel bør normalsituasjonen, slik også utvalget foreslår, være at skade er oppstått før felling kan iverksettes. Departementet viser også til kravet i annet ledd om at det ikke må finnes andre tilfredsstillende løsninger dersom felling skal tillates."

At ulv kan komme til å gjøre skade i beitesesong 2018 gir ikke grunnlag for å skyte alle dyr utenfor sonen alt fra oktober 2017.

Det må være tre ulike terskler for å beslutte skademotivert felling: lavest terskel der skade har oppstått, høyere terskel der det er tale om preventiv felling med bakgrunn i et konkret skadepotensiale og enda høyere terskel for lisensfelling som ikke knytter seg til noe konkret skadepotensiale.

WWF gjør gjeldende at skadepotensialet er stort nok til at det kunne vært fastsatt en forsvarlig kvote for lisensjakt – slik det gjøres i Sverige – men en kvote på 26, totalt 42, ulv når skadepotensialet er rent hypotetisk, er ikke forsvarlig. Dette innebærer en total lisensfellingskvote på ca. 50 % av den norske bestanden inkludert andel i grenserevir, og ca. 31 % hjemlet i litra b). Til sammenligning er den svenske kvoten for lisensjakt totalt ca. 6 % av den svenske bestanden som er mer enn fire ganger så stor som den norske.

10.4.4 Nml. § 18 litra c) – vilkåret om at det foreligger "offentlige interesser av vesentlig betydning" er ikke oppfylt

Vedtaket om å skyte Julussa og Osdalen har etter WWFs syn ingen reell begrunnelse annet enn å etterkomme et press fra ulike grupper om å holde ulvebestanden nede.

Det er lite konflikt rundt de to flokkene og det foreligger ikke noe skadepotensiale etter loven.

Slik WWF leser vedtaket, er den eneste begrunnelsen for å skyte flokkene at revirene befinner seg (hovedsakelig) utenfor ulvesonen.

10.4.4.1 Soneforvaltningen er ikke i seg selv en offentlig interesse av vesentlig betydning

Departementet skriver i vedtaket på side 1:

"Det er departementets vurdering at skadeomfang og skadepotensial for samtlige revirer er begrenset og at det ikke er rettslig grunnlag for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. For de to revirene som i hovedsak ligger utenfor ulvesonen, Osdalen og Julussa, anser departementet at det særlig med bakgrunn i prinsippet om differensiert forvaltning, inkludert Stortingets etterarbeider, jf. Innst. 257 L (2016-2017), foreligger offentlige interesser av vesentlig betydning som tilsier felling,

slik at vilkåret for lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. Departementet har videre kommet til at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling, når det gjelder ulvene i revirene Osdalen og Julussa. Departementet har kommet til at felling av inntil 16 ulver i disse to revirene ikke vil true bestandens overlevelse. Enkelte av klagene er dermed tatt delvis til følge." (vår understrekning)

WWF gjør gjeldende at soneforvaltningen i seg selv ikke gir grunnlag for å lempe på kravene i nml. § 18.

Soneforvaltningen er etablert for å oppnå en helt konkret todelt målsetning om å ha både levedyktige bestander av store rovdyr og beitedyr på utmarksbeite, konkret sau, tamrein og storfe.

Flertallet i Energi- og miljøkomiteen uttaler i Innst. 257 L – 2016-2017 side 10:

"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. F l e r t a l l e t peker på at det i områdene som er prioritert for beitedyr, skal være lav terskel for å ta ut rovdyr som kan gjøre skade."

WWF viser til at komiteen bekrefter at soneforvaltningen er opprettet av hensyn til beitedyr, og at forutsetningen for å lempe på kravene etter nml. § 18 utenfor ulvesonen er at det er tale om "rovdyr som kan gjøre skade".

På side 27 i vedtaket skriver departementet:

"Prinsippet om differensiert forvaltning i seg selv, som rovviltforvaltningen bygger på, ses langt på vei som en anvendelse av nml. § 18 første ledd c) og Bernkonvensjonens artikkel 9 nr. 1 tredje strekpunkt. Den geografiske differensieringen må anses som et tiltak for å ivareta en "offentlig interesse av vesentlig betydning"/"overriding public interest".

Et viktig utgangspunkt er hva et flertall i Stortinget mener utgjør offentlige interesser av vesentlig betydning. Departementet har derfor også lagt vekt på Stortingets oppfatning av lovens innhold, ved behandlingen av denne saken."

WWF gjør gjeldende at dette er en uriktig rettsoppfatning. Den offentlige interessen som ivaretas gjennom soneforvaltningen er beitedyrnæringen. Soneforvaltningen er et virkemiddel, ikke en offentlig interesse i seg selv.

Den tilgodesette interessen, beitedyrnæring, er ikke påvirket av revirene i Julussa og Osdalen. Disse næringene er heller ikke generelt truet av rovdyrbestandene, idet det foreligger en overproduksjon av lammekjøtt.

På side 28 skriver departementet tilsvarende:

"Andre offentlige interesser av vesentlig betydning"

Departementet har i saken lagt stor vekt på prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Det vises også til stortingsflertallets uttalelse i Innst. 257 L (2016-2017) s. 8, første spalte. Prinsippet bygger på en interesseavveining mellom hensynet til beitedyr og bevaring av rovvilt. For ulv betyr det at innenfor ulvesonen skal ulv ha prioritet, og terskelen for felling skal være høy. Utenfor ulvesonen

skal andre interesser veie tyngre, og terskelen for felling skal være lav. Det er departementets vurdering at dette skillet kan praktiseres tydelig dersom det ikke truer bestandens overlevelse, noe som er tilfellet i foreliggende sak. I foreliggende sak mener derfor departementet at det er en offentlig interesse av vesentlig betydning at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesonen."

WWF anfører at det ikke finnes rettslig belegg for at det er en offentlig interesse i seg selv at det i liten grad forekommer ulv utenfor ulvesonen.

Den tungtveiende offentlige interessen, som er nedfelt i Grunnloven § 112, er hensynet til å bevare naturmangfoldet.

WWF anfører derfor at det er feil å lempe på kravene etter nml. § 18, litra c) fordi et revir befinner seg (delvis) utenfor ulvesonen.

10.4.4.2 Andre offentlige interesser av vesentlig betydning

På side 28 skriver departementet om andre interesser som kan vektlegges:

"Stortinget har understreket viktigheten av en geografisk differensiert forvaltning ved gjentatte anledninger, og prinsippet har ligget til grunn for norsk rovviltforvaltning i mange år.

Prinsippet bygger på en generell interesseavveining mellom næringsinteresser, i første rekke beiteinteresser, og rovviltvern. Prinsippet skal bidra til at konfliktnivået i rovviltforvaltningen er lavest mulig, og bl.a. tjene følgende hensyn:

- *Ivareta hensynet til beitenæringen og redusere tapene av beitedyr i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder*
- *Sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen*
- *Øke tilliten til rovviltforvaltningen*
- *Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder.*

Departementet vil omtale disse spørsmålene nærmere nedenfor."

I den påfølgende drøftelsen finner departementet ikke at noen av disse hensynene i tilstrekkelig grad er oppfylt alene, men at de tilsammen i en helhetsvurdering gjør det nødvendig å skyte de to flokkene.

Til de enkelte momentene departementet vektlegger vil WWF kort bemerke:

I. Forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen

Departementet skriver (side 29):

"Forutsigbarhet i forvaltningen er et sentralt hensyn bak prinsippet om differensiert forvaltning og et hensyn departementet har tillagt vekt i saken. Forutsigbarhet innebærer at allmennheten kan regne med at terskelen for felling er lav utenfor ulvesonen, og høy innenfor sonen. Det bidrar til konfliktdemping og tydelighet i forvaltningen. Det er understreket i Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur s. 112:

"Regjeringen er opptatt av at konfliktnivået skal være lavest mulig og at det er bredest mulig aksept for forvaltning av rovvilt i Norge. Erfaringene i ulvesonen viser at en tydelig soneforvaltning har redusert de totale tapene til ulv betydelig."

Dette er også et hensyn som flere har fremhevet overfor departementet ved ulike anledninger. I et innspill i arbeidet med Prop. 63 L (2016-2017) uttaler f.eks. Fylkesmannen i Hedmark:

"Fylkesmannen har lang erfaring med håndtering av konflikter, og vi mener at et av de viktigste forvaltningsmessige grepene er å ha et regelverk som oppfattes som tydelig og avklart, og at forvaltningen er forutsigbar".

Departementet er enig i at en forutsigbar og tydelig forvaltning, og konfliktdemping er viktig av hensyn til alle berørte. Dette taler for at felling av ulv i revir tillates utenfor ulvesonen (i Osdalen- og Julussareviret), men ikke innenfor (i Slettåsreviret)."

WWF viser til at det fremkommer av det departementet selv siterer at forutsigbarheten knytter seg til beitedyrnæringen. I og med at skade-vilkåret ikke er oppfylt, er denne forutsigbarheten ivaretatt.

I og med at det ikke fremkommer klart hva som konkret begrunner beslutningen om å felle flokkene, innebærer vedtaket det stikk motsatte av å skape forutsigbarhet. Rovviltforvaltningen gjøres uforutsigbar når flokker som ikke volder skade, er sky og lever i områder med lite bosetting skal skytes på lisensfelling.

II. Øke tilliten til rovviltforvaltningen

Av samme grunner som over, så er heller ikke dette hensynet oppfylt. Fellingen av flokkene fremstår som vilkårlig, og vedtaket bidrar derfor til å bygge ned tilliten til forvaltningen.

III. Ivareta hensynet til øvrig næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i beiteprioriterte områder, samtidig som rovvilt sikres vern i rovviltprioriterte områder

a. Jakt

Departementet skriver på side 30-31:

"Om hensynet til jakt sier komiteen:

"Flertallet vil i den sammenheng særlig peke på at jakt er en viktig interesse i samfunnet og har lange tradisjoner i Norge. Flertallet har merket seg at det er betydelig flere som deltar i jaktaktiviteter enn det er personer som eier jaktrettigheter. Flertallet mener jaktutøvelse, både som grunnlag for nærings- og friluftaktiviteter, er viktige distriktpolitiske hensyn som kan tillegges vekt dersom en stadig voksende rovviltbestand innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir dokumentert å være vesentlig forringet."

Spørsmålet om jaktutøvelse og reduserte inntekter fra jaktutleie er drøftet av rovviltnemndenes sekretariat. Sekretariatet viser bl.a. til at bestanden av elg i etterkrigstida har vokst kraftig og delbestander av elg har i en periode vært større enn det beiteressursene tåler i deler av Sør-Norge. Dette medfører også betydelige kostnader i skogbruket på grunn av beiteskader hvert år. Som følge

av dette har det i en periode i mange kommuner vært en relativt hard avskyting av elg for å få ned elgbestanden.

Sekretariatet uttaler videre at konfliktene knyttet til jaktutøvelse i stor grad dreier seg om mulighet for å kunne benytte løs hund. Selv om jegere og rettighetshavere lokalt kan oppleve negative effekter av ulveetablering, mener sekretariatet at det ikke er sannsynliggjort eller dokumentert at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelse i sin alminnelighet er vesentlig forringet.

Når det gjelder småviltjakt, er konflikten knyttet til tapte inntekter fra utleie av jakt fordi jegere velger andre jaktområder der man uten risiko for ulveangrep kan benytte seg av løs hund. Skader på hund kan imidlertid i svært stor grad forebygges ved å jakte uten hund eller med hund i bånd. Sekretariatet konkluderer med at interessene knyttet til jakt ikke alene kan gi rettslig grunnlag for felling av ulv på lisensfelling innenfor ulvesonen.

Departementet slutter seg til sekretariatenes vurderinger når det gjelder jaktutøvelse og inntekter fra jaktutleie. Departementet konstaterer samtidig at dette er forhold som mange av klagerne anfører.

Departementet anser at hensynet til jaktutøvelse og inntekter fra jaktutleie kan tillegges en viss vekt utenfor rovviltprioriterte områder. På bakgrunn av hensynet til differensiert forvaltning, taler jakthensyn sammen med andre hensyn i saken for at det er rettslig grunnlag for å treffe vedtak om felling av Osdalsflokken og Julussaflokken."

WWF påpeker at til tross for at det må anses å være helt klart at rovdyrbestandene ikke innvirker på hjorteviltbestandene i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir vesentlig forringet, og at dette langt mindre er dokumentert, legger departementet likevel vekt på hensynet til jakt som grunnlag for å felle de to flokkene.

Dette blir feil fordi Stortingets forutsetning om at negativ innvirkning på hjortedyrsbestandene skulle være dokumentert, ikke er oppfylt.

Videre blir det helt feil å legge vekt på hensynet til mulig tapte inntekter fra løshundjegere som velger å jakte andre steder, uten å tallfeste noe omkring et eventuelt økonomisk tap og drøfte muligheten for å kompensere et slikt tap som en annen tilfredsstillende løsning, jf. nml. § 18, annet ledd.

b. Opprettholdelse av spredt bosetting

På side 31-32 skriver departementet:

"Departementet er enig med sekretariatene i at det er vanskelig å se at ulvebestandens påvirkning kan skilles ut som et eget tema når det gjelder fraflytting, eller at det er sannsynliggjort at den virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Samtidig viser departementet til følgende uttalelse fra Utmarkskommunenes Sammenslutning og Rendalen kommune mottatt av departementet i forbindelse med arbeidet med Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur:

" [M]ange lokalsamfunn opplever vedvarende rovviltforekomst som en belastning".

Departementet anser at dette er et hensyn som er relevant og kan tillegges en viss vekt i vurderingen etter § 18 første ledd bokstav c. På bakgrunn av hensynet til differensiert forvaltning,

taler hensyn sammen med andre hensyn i saken for at det er rettslig grunnlag for å treffe vedtak om felling av Osdalsflokken og Julussaflokken, og at et slikt vedtak bør treffes.”

WWF viser til at det Energi- og miljøkomiteen skriver i Innst. 257 L – 2016-2017 på side 10 er:

“F l e r t a l l e t mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. F l e r t a l l e t vil peke på at en sammensatt vurdering av ulike faktorer må avgjøre om dette vilkåret er oppfylt. F l e r t a l l e t mener at negativ påvirkning på bl.a. beitenæring, annen næringsvirksomhet, jakt, lokalbefolkningens trygghet og psykososiale forhold av generell karakter, må anses som faktorer som kan oppfylle vilkåret om distriktspolitiske hensyn. F l e r t a l l e t vil understreke at Bernkonvensjonens prioritet etter artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav skal respekteres. F l e r t a l l e t mener derfor det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktspolitiske hensyn dersom uttak skal tillates.” (vår understrekning)

WWF vil anføre at det klart nok ikke er sannsynliggjort at revirene i Julussa og Osdalen på noen måte virker inn på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde spredt bosetting i Norge.

WWF gjør gjeldende at den siterte uttalelsen fra USS og Rendalen kommune er av en slik generell karakter at den ikke kan anses å være relevant som grunnlag for felling av ulv etter nml. § 18.

Endelig gjør WWF gjeldende at soneforvaltningen er opprettet av hensyn til beitedyrnæringen, og at det ikke er relevant å legge vekt på soneforvaltningen når hensynene bak soneforvaltningen ikke gjør seg gjeldende.

10.5 Vedtakene er i strid med det lovfestede kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven

Det følger av nml. §§ 7, 8, 9 og 10 at forvaltningen skal følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper for saksopplysning, jf. forvaltningsloven § 17. Videre er det presisert i naturmangfoldloven at beslutninger skal være basert på vitenskapelig forskningsmateriale og at føre-var-prinsippet skal følges der kunnskap mangler eller det er tvil om hvilken skade et vedtak kan påføre. Det følger av alminnelig forvaltningsrett og naturmangfoldloven § 7 at det skal fremgå av vedtakene at de relevante vurderinger er foretatt og lovpålagte hensyn ivaretatt.

Lovens krav til kunnskapsbasert forvaltning er nedfelt i nml. § 8 som sier at:

“Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.”

Det er lovens utvetydige krav at beslutninger som påvirker artsmangfoldet skal baseres på vitenskapelig kunnskap – det vil si forskning.

I Stortingsmelding 21 (2015-2016) står det på side 111:

”Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Disse er satt lave ut fra hensynet til beitenæringen. Regjeringen mener disse målene tilfredsstillende Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Tilsvarende gjelder i forhold til målformuleringen i naturmangfoldloven § 5.”

Miljødirektoratet som fagetat og KLD som overordnet forvaltningsorgan kan ikke statisk forholde seg til hva regjeringen på et bestemt tidspunkt har "ment". Miljødirektoratet skal tvert imot være den faglige premissleverandøren når viktige beslutninger i miljøspørsmål skal fattes.

I den grad bestandsmålet for ulv vektlegges i et forvaltningsvedtak, så er det en vektlegging av en politisk føring som er basert på en rent politisk vurdering. Stortingets bestandsmål er et tverrpolitisk kompromiss som ikke er basert på vitenskapelig dokumentasjon av hva som vil utgjøre en levedyktig bestand av ulv i Norge.

Når Miljødirektoratet i sin faglige tilrådning til departementet legger større vekt på Stortingets bestandsmål enn det vitenskapelig kunnskap viser om ulvebestandens levedyktighet, så er det i strid med lovens krav om kunnskapsgrunnlag i vedtaksprosessen.

KLDs vedtak er ugyldige fordi de ikke bygger på en faglig tilrådning som i sin konklusjon er basert på lovens krav om kunnskapsbasert forvaltning, men derimot det politiske og ikke-vitenskapelige fastsatte bestandsmålet for ulv. Feilen er etter WWFs syn ikke reparert i de nye vedtakene 1. desember 2017.

Hele mandatet for den faglige tilrådingen er således blitt uriktig. Tilrådingen skulle ha redegjort for om lisensfellingsvedtaket til rovviltneemndene har betydning for ulvebestandens overlevelse på kort og lang sikt. Isteden "avgrensner" tilrådingen seg til å vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. I den supplerende tilrådingen 30. november 2017 baseres tilrådingen fullt ut på en vurdering foretatt i og for et annet land. Dette innebærer at det faktiske grunnlaget for vedtakene er mangelfullt, og vedtakene er av den grunn ugyldige.

10.6 Vedtakene er i strid med den lovfestede aktsomhetsplikten i nml. § 6, det lovfestede føre-var-prinsippet i nml. § 9 og at vedtakene skal vurdere den samlede belastningen på arten i nml. § 10

WWF anfører at departementet handler i strid med aktsomhetsplikten i nml. § 6 idet det ikke foretas en forsvarlig vurdering av konsekvensene lisensfellingskvotene har for ulvebestanden. Dette henger nært sammen med føre var prinsippet i § 9.

Til føre var prinsippet, uttaler departementet (s. 21 utenfor revir):

«Departementet mener at det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor liten vekt.»

WWF er enig med departementet i at føre-var-prinsippet er tillagt liten vekt. Imidlertid er WWF ikke enig i at det foreligger tilstrekkelig kunnskap som tilsier at føre-var-prinsippet skal tillegges liten vekt – eller at loven i det hele tatt kan tolkes slik. Tvert imot anfører WWF at dette er en rettsanvendelsesfeil som leder til ugyldighet.

Det gis ingen drøftelse av og det foreligger ikke tilkjennegitt kunnskap om hvilke ulver som er omfattet av vedtaket utenfor etablerte revir og hvilken betydning det vil ha for ulvebestanden om kvoten skytes.

I Miljødirektoratets faglige tilrådning 18. september 2017 tilkjennegis det – foruten at den norske ulvebestanden er liten og har ekstremt høy risiko for å dø ut – at det er betydelig usikkerhet knyttet til om engang bestandsmålet (minimumsmålet) vil kunne oppnås neste år dersom rovviltneemndenes kvote innenfor etablerte ulverevir opprettholdes og effektueres. På side 15 skriver direktoratet:

”Ovenstående gjennomgang har kun tatt hensyn til reproduksjonshistorikk og områdebruksvariasjoner. I tillegg er små bestander som den skandinaviske ulvebestanden i høy grad utsatt for tilfeldig variasjon i den årlige reproduksjonen, noe som ytterligere bidrar til usikkerhet i sannsynlighetsvurderingen av om bestandsmålet vil nås også neste år. Miljødirektoratet viser i denne forbindelse til forrige års faglige tilrådning (brev av 25. november 2016). Bestandsstatus som lå til grunn for lisensfellingsvedtak i region 4/5 for lisensfellingsperioden 2015/2016 var 7 helnorske ynglinger og 4 ynglinger i grenserevir (bestandsstatus 9 ynglinger). I faglig tilrådning 25. november 2016 skrev direktoratet følgende om potensiale for yngling i 2017:

”Hvis alle familiegrupper og revirmarkerende par som ble registrert i 2015/2016 produserer valpekull i 2016 som overlever til å registreres vinteren 2016/2017, ville dette resultere i 11 helnorske- og 5 grenserevir med ynglinger, tilsvarende 13,5 ynglinger (grenserevir regnes med faktor 0,5)”.

Faktisk antall påviste ynglinger 2016/2017 var 4 helnorske revir og 7 grenserevir, tilsvarende 9,5 ynglinger i Norge. Dette var fortsatt over vedtatt bestandsmål, men likevel en reduksjon i antall helnorske revir fra foregående år. Det var også betydelig lavere enn forventet ut fra potensialet. Reduksjonen i bestanden skjedde uten uttak av revirer på lisensfelling etter at Klima- og miljødepartementet 20. desember 2016 omgjorde nemndenes vedtak og avlyste lisensfelling innenfor fire utpekte revir. Dette understreker hvor stor betydning tilfeldige variasjoner i reproduksjonssuksess, overlevelse og områdebruk kan ha for bestandsoppnåelsen i enkelte år. Av ytterligere betydning for sannsynlighetsvurderingen, er at det ikke vil være før etter overvåkingen 2017/2018 vi vil ha fasiten på hva konsekvensene hadde blitt dersom nemndenes vedtak hadde blitt effektuert vinteren 2016/2017.

Miljødirektoratet konstaterer at det er betydelig usikkerhet knyttet til sannsynligheten for at det fødes tilstrekkelig med valpekull i 2018 for å oppnå bestandsmålet etter endt lisensfelling 2017/2018 dersom vedtaket om felling av de tre aktuelle revirene effektueres. Dette særlig med hensyn til antall revir, men også hvilke revir, som er formål for lisensfelling. Totalt antall ynglinger er en del av vurderingen av oppnåelse av bestandsmålet, men en forutsetning for at bestandsmålet nås er at det fødes valpekull innenfor minst 3 av ulverevirene med helnorsk tilhold. Konsekvensen av effektivering av nemndenes vedtak for lisensfelling 2017/2018 er at bestandsmåloppnåelse i større grad vil være avhengig av reproduksjonssuksessen og overlevelsen i mer sørlige revir, hvor denne i langt mindre grad har vært regelmessig eller stabil. Miljødirektoratet vurderer at reproduksjonssuksessen og overlevelsen i den sørlige delen av bestanden bør utvise større stabilitet før det legges opp til store uttak av den delen av bestanden som per dags dato i størst grad bidrar til oppnåelse av bestandsmålet i Norge.

I forvaltning av små bestander av truede arter bør det unngås å forvalte arten på en måte som legger opp til periodevise store uttak i bestanden, på bakgrunn av at små bestander allerede er utsatt for tilfeldige variasjoner som kan skape store svingninger i bestanden. Dersom et stort uttak sammenfaller med en tilfeldig nedgang kan dette medføre uforutsette konsekvenser. Store uttak kan også være problematisk med hensyn til innavlsgraden i bestanden over tid, hvis ikke tilstrekkelig hensyn tas til genetiske forhold når revir utpekes som aktuelle for uttak. Innavlskoeffisient i ulike parkonstellasjoner er i stor grad kjent og bør vektlegges i slike vurderinger.”

Miljødirektoratets uttalelser viser hvilken ødeleggende effekt fellingsvedtak kan ha for ulvebestandens genetiske variasjon og levedyktighet. WWF gjør gjeldende at en felling av alle potensielle streifulv vil forverre innavlssituasjonen. Ytterligere underbygger tilrådingen viktigheten av å vurdere den samlede nasjonale kvoten når det uttales at:

«I forvaltningen av små bestander av truede arter bør det unngås å forvalte arten på en måte som legger opp til periodevise store uttak i bestanden, på bakgrunn av at små bestander allerede er utsatt for tilfeldige variasjoner som kan skape store svingninger i bestanden.»

Til tross for at forvaltningen fraråder store uttak i små bestander, legges det opp til en nasjonal kvote på 42 ulv, uten at KLD vurderer den rettslige betydningen av å skyte et antall tilsvarende omkring 75 % av den helnorske ulvebestanden i sitt vedtak.

Etter WWFs syn har KLD bygget sine klagevedtak på en uriktig anvendelse av nml. §§ 9 og 10. Vedtakene er derfor ugyldige.

10.7 NML. § 14 – Vektleggingen av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Det følger av nml. § 14 at hensynet til andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser skal vurderes og vektlegges.

KLD skriver i sitt vedtak utenfor revir (side 15):

“Departementet viser også til nml. § 14 første og annet ledd om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser. Hensynet om å unngå eller begrense skade på husdyr og tamrein er tillagt vekt i saken.”

WWF er enig i at det er riktig å legge vekt på hensynet til beitedyrnæring, men ikke slik at hensynet til beitedyrnæringen tillegges 100 % vekt i 95 % av landet og hensynet til ulvebestanden 0 % idet all ulv fritt skal kunne skytes utenfor ulvesonen. Dette er i strid med den todelte målsetningen.

Lovens krav er at de ulike hensyn skal avveies mot hverandre på en balansert måte, er ikke oppfylt i vedtaket.

10.8 Vedtaket er i strid med Bernkonvensjonen

Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats fra 19. september 1979 ble ratifisert av Norge i 1986 og trådte i kraft for Norges del samme år.

Bernkonvensjonen artikkel 2 er hovedbestemmelsen som fastsetter vern av vill flora og fauna. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.»

Bernkonvensjonens artikkel 2 pålegger staten å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde bestanden av ulv til et nivå som harmonerer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Om ikke bestanden ligger på et nivå som harmonerer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, plikter staten å treffe nødvendige tiltak for å oppnå dette. Artikkel 2 stiller krav til resultat, og ikke alene innsats.

Aktivt å hindre bestandsutvikling for en art som ligger under kravet etter artikkel 2 utgjør konvensjonsbrudd. KLDs vedtak innebærer en ulovlig bestandsregulering. Realiteten er at ulv kun skal eksistere i et lite antall innenfor ulvesonen. KLD har ikke adgang til å treffe vedtak som hindrer ulvebestanden i å komme opp på et nivå som harmonerer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. KLDs vedtak strider følgelig mot Bernkonvensjonen artikkel 2.

I artikkel 6 oppstiller Bernkonvensjonen krav til særskilt beskyttelse av visse arter, herunder ulv, som er spesifisert i konvensjonens liste II. For ulv er statens forpliktelse angitt slik i artikkel 6:

Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the special protection of the wild fauna species specified in Appendix II. The following will in particular be prohibited for these species:

- a. All forms of deliberate capture and keeping and deliberate killing;*
- b. The deliberate damage to or destruction of breeding or resting sites;*
- c. The deliberate disturbance of wild fauna, particularly during the period of breeding, rearing and hibernation, insofar as disturbance would be significant in relation to the objectives of this Convention;*
- d. The deliberate destruction or taking of eggs from the wild or keeping these eggs even if empty;*
- e. The possession of and internal trade in these animals, alive or dead, including stuffed animals and any readily recognizable part or derivative thereof, where this would contribute to the effectiveness of the provisions of this Article.*

Artikkel 6 fastslår "ikke drep"-forpliktelsen som påhviler staten, og som også følger av nasjonal lovgivning – i både naturmangfoldloven og Grunnloven. Med det totale vernet som bakgrunn, er det ikke tvilsomt at Miljødirektoratet begår en feil når direktoratet, uten selvstendig vurdering, legger til grunn i sin tilrådning av 18. september 2017 på side 2 «*at uttak av ulv som sikrer fortsatt oppnåelse av bestandsmålet tilfredsstiller våre internasjonale forpliktelser og ikke truer bestandens overlevelse*». En bestandsregulering ut fra oppnåelse av bestandsmålet er ikke i samsvar med Bernkonvensjonen. Det er heller ikke dette (en rettslig vurdering) som er formålet med den *faglige* tilrådningen.

Å anføre at 4-6 årlige ynglinger innenfor en smal ulvesone er i tråd med «ikke drep»-forpliktelsen og konvensjonens artikkel 2, er etter WWFs syn en uriktig praktisering av denne internasjonale forpliktelsen. Statens behandling av det svært beskjedne bestandsmålet som ensbetydende med fellingstillatelse er ikke i tråd med Bernkonvensjonens artikkel 2 og 6. Det samme har Lovavdelingen uttalt i JDLOV-2016-7859, hvor det korrekt uttales:

«Bernkonvensjonen tillater imidlertid ikke at en styrer etter et bestandsmål uavhengig av konvensjonens vilkår for felling.»

Tvert imot må avliving av fredet ulv hjemles i Bernkonvensjonen artikkel 9 for at staten skal oppfylle sine internasjonaleforpliktelser. Det følger av Bernkonvensjonen artikkel 9 at:

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

-For the protection of flora and fauna;

-To prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property;

-In the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;

-For the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;

-To permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.”

Det er sentralt at retten merker at felling kun tillates om "there is no other satisfactory solution" og "the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned". Disse to vilkårene finner vi igjen i naturmangfoldloven § 18. Ytterligere må et av de spesielle vilkårene være oppfylt.

Lovavdeling vurderte om vilkårene for lisensfelling av ulv etter naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen var oppfylt for de fire flokkene, Osdalsflokken, Slettåsflokken, Letjennaflokken og Kynnaflokken, og konkluderte med at felling ville være i strid med Bernkonvensjonen:

“Det materialet som er stilt til Lovavdelingens disposisjon, gir ikke grunnlag for å konstatere at vilkårene for felling av ulv er oppfylt i de aktuelle tilfellene. Det er klarest når det gjelder vilkårene etter Bernkonvensjonen artikkel 9. Det er ikke så klart når det gjelder naturmangfoldloven § 18. En eventuell internrettslig adgang til å tillate felling fritar imidlertid uansett ikke Norge fra de folkerettslige forpliktelsene etter Bernkonvensjonen.”

Som det fremgår anså Lovavdelingen at felling også ville stride med naturmangfoldloven, men at det ikke var "så klart" som krenkelsen av Bernkonvensjonen.

Bilag 58: Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016

I forlengelsen av uttalelsen fra Lovavdelingen, tok departementet i 2016 klagen fra miljøorganisasjonene delvis til følge for region 4 og 5 for perioden 2016/2017. KLDs vedtaket fra 2016 fremlegges som

Bilag 59: Klima- og miljødepartementets vedtak 20. desember 2016

Forvaltningsvedtak som innebærer rutinemessig utskyting av ulv utenfor ulvesonen eller den tilvekst i ulvestammen som kan få bestanden opp fra nivået Kritisk truet (CR) på Rødlisten, er klart i strid med Bernkonvensjonen.

Hvis det skal være noen som helst realitet i forbudet mot "*deliberate killing*", så må det innebære at unntakshjemmelen praktiseres som et unntak, ikke som hovedregelen.

Til tross for at et av rovviltnemndenes vedtak høsten 2016 ble opphevet fordi de blant annet var i strid med Bernkonvensjonen, nevner ikke KLD Bernkonvensjonen overhodet i klagevedtaket av 25. september 2017, og nesten ikke i vedtaket av 1. desember 2017 utenfor ulvesonen. Dette til tross for at WWF har anført i klagen at rovviltnemndenes vedtak er i strid med Bernkonvensjonen. KLDs manglende behandling av klagen må i seg selv utgjøre en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet.

Lovavdelingen var i sin uttalelse 15. desember 2016 tydelig på at fjorårets nemndsvedtak for region 4 og 5 var i strid med Bernkonvensjonen, men den lot det stå åpent om naturmangfoldloven egentlig ikke oppfyller kravene i Bernkonvensjonen selv om det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at den er ment å oppfylle Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Det som er anført over om at KLDs vedtak strider mot naturmangfoldloven, gjelder tilsvarende for Bernkonvensjonen. Det følger av det alminnelige presumsjonsprinsippet at naturmangfoldloven må antas å være i overensstemmelse med modell-reglene i Bernkonvensjonen. Dersom lovgivers intensjon var materielt å fravike Bernkonvensjonen, måtte en ha forventet at dette kom til uttrykk i lovens forarbeider, hvilket det ikke gjør.

WWF gjør gjeldende at rovviltnemndenes vedtak og KLDs vedtak er i strid med Bernkonvensjonen art. 1, 2, 6 og 9.

11 KRAV OM MIDLERTIDIG FORFØYNING

11.1 Innledning

Det kreves midlertidig forføyning for at videre gjennomføring av KLDs vedtak om lisensjakt i region 4 og 5 2017/2018 ikke kan gjennomføres før det foreligger rettskraftig avgjørelse i saken, jf. tvisteloven § 34-1.

Lisensjakten utenfor revir gjelder i perioden 1. oktober 2017 til og med 31. mars 2018, mens jakt på Osdalen og Julussa vil starte 1. januar 2018. Behovet for den midlertidige forføyningen vil falle bort ved endt lisensjakt. Imidlertid vet ikke saksøker når det kan forventes rettskraftig avgjørelse, herunder om det vil være tidligere enn endt lisensjakt. Følgelig kreves primært at midlertidig forføyning må besluttes til rettskraftig avgjørelse foreligger.

11.2 **Prosessuelt: KLDs vedtak om felling av ulv utenfor revir i region 4 og 5 er i strid med Oslo tingretts kjennelse**

WWF gjøre gjeldende at det nye vedtaket om å skyte 12 ulv utenfor revir i region 4 og 5 er i strid med den gjeldende midlertidige forføyningen avsagt ved Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017 i sak. 17-172521TVI-OTIR/07.

Kjennelsen har slik 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, Utmarkskommunenenes 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 –sekstifemtusenett hundreogtjueto- kroner.*

Betydningen av den midlertidige forføyningen kommenteres overhodet ikke i KLDs nye vedtak 1. desember 2017. Det fremstår for WWF som at KLD gjennom sin handlemåte legger til grunn at kravet om ugyldighet knyttet seg til vedtakets formalia og ikke det materielle innholdet i vedtaket. Dette er feil. Selv om slutningen i kjennelsen knyttes opp mot et konkret vedtaket, så må slutningen tolkes i lys av det krav som ble fremsatt. Forføyningskravet fra WWF er formulert slik i stevningens pkt. 9.3:

"Det kreves midlertidig forføyning for at vedtaket ikke kan gjennomføres før det foreligger rettskraftig avgjørelse, jf. tvisteloven § 34-1."

WWF hadde nedlagt slik påstand:

"Lisensfelling utenfor ulvesonen i region 4 og 5 stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet."

I epost til partene 13. november 2017 tok retten opp påstandsutformingen idet de to revirene Julussa og Osdalen (som det da ennå ikke var fattet vedtak om) ligger delvis innenfor og delvis utenfor ulvesonen. Retten skrev:

"Retten vil nå kort nevne påstandsutformingen til saksøkers begjæring om midlertidig forføyning; denne bør vel speile påstanden i hovedsaken, slik at den begge steder knyttes opp mot KLDs vedtak av 25. september 2017 – om felling av 12 ulver utenfor ulvesonen."

Slik påstanden nå er utformet, er det noe uklart om man mener å omfatte også delvis de dyrene som omfattes av Rovviltneemndas vedtak om felling av 24 ulver innenfor revir – da disse revirene til dels ligger utenfor ulvesonen jf. stevningen med bilag s. 223."

For å presisere påstanden valgte saksøker å formulere påstanden slik:

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

Alternativet var å presisere at begjæringen foreløbig gjaldt "utenfor revir". WWF antok imidlertid at det enkleste var å knyttet påstanden til vedtaket, slik retten hadde foreslått. WWF hadde på intet tidspunkt tenkt tanken at staten kunne komme til å omgå rettens kjennelse på den måten som nå har funnet sted.

Noen realitetsendring var det aldri tale om, og kravet har hele tiden vært at lisensfelling av de aktuelle dyrene skal utstå til hovedsaken er avgjort.

WWF gjør gjeldende at det nye vedtaket er i strid med den midlertidige forføyningen av 21. november 2017.

11.3 Forføyningskravet/ hovedkravet

Det kreves midlertidig forføyning for at vedtakene ikke kan gjennomføres før det foreligger rettskraftig avgjørelse, jf. tvisteloven § 34-1.

Som utgangspunkt må hovedkravet være sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd. Saksøker gjør gjeldende at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at vedtakene er ugyldige. Det vises til de faktiske og rettslige anførsler ovenfor i pkt. 8. I denne saken foreligger det en betydelig interesse for saksøker i å få forføyningen idet skaden som vil bli påført ulvebestanden og dens svake genetiske mangfold, er uopprettelig etter fullbyrdet vedtak.

Skulle retten mot formodning mene hovedkravet ikke er sannsynliggjort, gjøres det gjeldende at midlertidig forføyning skal besluttes i medhold av unntaket i tvisteloven § 34-2 andre ledd.

Det følger av tvisteloven § 34-2 andre ledd at midlertidig forføyning kan besluttes selv om forføyningskravet ikke er sannsynliggjort dersom det er «fare ved opphold». Om det ikke besluttes midlertidig forføyning er det sannsynlig at vedtaket vil bli gjennomført helt eller delvis, før tingretten tar stilling til et eventuelt hovedsøksmål. En gjennomføring av KLDs vedtak vil medføre irreversible og uopprettelige skader på den kritisk truede ulvebestanden i Norge.

Ulvebestanden, nasjonalt og skandinavisk, er allerede påført vesentlig skade gjennom avliven av én genetisk viktig ulv. Det er foreløpig uklart om det er andre genetisk viktige individer som kan bli rammet.

Ved rettens vurdering må den vektlegge at staten ved vedtaket handler i strid med sine internasjonale forpliktelser. WWF gjør gjeldende at bestandsregulering som Norge vil gjennomføre ved vedtaket er i strid med i Bernkonvensjonen.

11.4 Sikringsgrunn

Det følger av tvl. § 34-1 at 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, eller for å hindre voldsomheter som saksøktes adferd gir grunn til å frykte for.»

Saksøker gjør gjeldende at sikringsgrunn foreligger. Det kan ikke være tvilsomt at ulven er utsatt for «vesentlig skade eller ulempe», eller at midlertidig forføyning er nødvendig for å «hindre voldsomheter». Det vises her til at ulv allerede har blitt felt i løpet av lisensfellingsperioden.

Ved gjennomføring av et ugyldig vedtak vil skaden for den truede ulvebestanden i Norge ikke kunne reverseres eller repareres. Skulle vedtaket være gyldig, vil staten kunne fatte nye vedtak om skadefelling selv om lisensfellingsperioden skulle være utløpt.

Forføyningen vil følgelig kun hindre den felling som utøves av "vanlige jegere" som rekreasjonsjakt, som ledd i en rettstridig bestandsregulering. Forføyningen vil ikke være noen hindring for at det fattes vedtak om skadefelling der en konkret og aktuell situasjon begrunner behov for felling av ulv for å beskytte konkrete beitedyr.

11.5 Midlertidig forføyning begjæres besluttet uten muntlig forhandling

Det er til nå skutt fem ulver i Stange, Stor-Elvdal, Åmot og Engerdal.

Bilag 60: Første ulv skutt etter omstridt fellingstillatelse

Bilag 61: Dette er én av ulvene som ble felt i Stor-Elvdal

Bilag 62: To ulver felt i Stor-Elvdal

Bilag 63: Ulv skutt i Åmot

Bilag 64: Ulv skutt i Engerdal søndag

Bilag 65: Skjøt genetisk viktig ulv

Det må påregnes at flere ulv vil bli skutt om jakten gjenopptas, særlig gjelder dette de to revirene som er lette å oppsøke, man vet at de 16 ulvene befinner seg i området, og det vises til at det er sporsnø nå.

Som en følge av den umiddelbare og nærstående faren ulven blir utsatt for, begjæres det at midlertidig forføyning besluttet uten muntlig forhandling dersom det ikke er mulig å gjennomføre muntlig forhandling før jakten iverksettes, jf. tvisteloven § 32-7.

Det bør ideelt sett settes av to dager til en muntlig forhandling.

12 AVSLUTNING OG PÅSTAND

I lovens tilfelle kreves det avsagt fraværdom, jf. tvisteloven § 16-10.

På vegne av Stiftelsen WWF Verdens naturfond nedlegges i hovedsaken slik

påstand:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljødepartementets vedtak om lisensfelling av revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
3. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

I saken om midlertidig forføyning nedlegges slik

påstand:

1. Lisensfelling utenfor etablerte revir region 4 og 5 stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
2. Lisensfelling av ulv i revirene Julussa og Osdalen stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
3. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

* * *

Oslo, 13. desember 2017



Carl Philip F. Fleischer

Denne stevning og begjæring om midlertidig forføyning i fem likelydende eksemplarer, hvorav to eksemplarer sendes direkte til retten og to til regjeringsadvokaten.