

Oslo, 10. januar 2018

90128

ANKE

TIL

BORGARTING LAGMANNSRETT

Oslo tingretts sak nr.: 17-196251TVI-OTIR/08

Ankende part:

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

Ankemotpart:

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

Prosessfullmektig:

Regjeringsadvokaten
v/ advokat Elisabeth Stenwig
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

Rettslig medhjelper:

Advokat Asgeir Nygård

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

1 INNLEDNING

Saken gjelder begjæring om midlertidig forføyning fra Stiftelsen WWF Verdens naturfond ("WWF") med krav om midlertidig stans av Klima- og miljødepartementets ("KLD") vedtak om lisensfelling av ulv i Norge for perioden 2017/2018.

Ved stevning og begjæring om midlertidig forføyning 2. november 2017 krevde WWF midlertidig stans i lisensfellingen av ulv utenfor etablerte revir i rovviltregion 4 og 5 (Oslo, Akershus, Østfold og Hedmark). Kvoten i region 4 og 5 var på 12 ulver. Ved Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017 (saksnr. 17-172521TVI-OTIR/07) ble begjæringen tatt til følge med 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, Utmarkskommunenes sammenslutning, Norskog, Norges skogeierforbund, Norges Bondelag og Norges jeger- og fiskerforbund dømmes in solidum til å betale saksomkostninger til WWF Verdens Naturfond med 65 122 –sekstifemtusenettjhundreogtjueto- kroner.*

Staten ved KLD anket ikke kjennelsen, men fattet den 1. desember 2017 nytt vedtak om lisensfelling utenfor etablerte revir i region 4 og 5 med samme innhold (lisensfellingskvote på 12 ulv).

Samtidig fattet KLD vedtak i klagesak om at to familiegrupper i region 4 og 5 med revir delvis innenfor/delvis utenfor ulvesonen, skulle felles i tillegg (totalt 16 dyr fordelt på revirene Julussa og Osdalen).

WWF tok på nytt ut stevning og begjæring om midlertidig forføyning den 13. desember 2017, denne gangen mot både vedtaket om å felle 12 ulv utenfor revir samt vedtaket om å felle inntil 16 ulvene i Julussa og Osdalen. Oslo tingrett avsa kjennelse i kravet om midlertidig forføyning 5. januar 2018 med slik slutning:

1. *Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.*
2. *Hver av partene bærer sine saksomkostnader.*

WWF anker herved kjennelse til Borgarting lagmannsrett. Anken gjelder rettsanvendelsen, bevisvurderingen og saksbehandlingen.

WWF opprettholder de samme krav og anførsler for lagmannsretten, som for tingretten. Det vises derfor til stevning og begjæring av 13. desember 2017 med bilag for utfyllende begrunnelse. I denne anken vil WWF ikke gjengi alt som står i begjæringen, men konsentrere argumentasjonen omkring de premisene i tingrettens kjennelse som WWF gjør gjeldende er uriktige.

I det følgende vil WWF i pkt. 2 gi en overordnet redegjørelse for ankende parts anførsler, i pkt. 3 og 4 vil WWF gjennomgå tingrettens behandling av de alternative inngangsvilkårene i nml. § 18 litra b) og c), i pkt. 5 og 6 vil WWF gjennomgå tingrettens behandling av de kumulative grunnvilkårene nml. § 18, annet ledd, i pkt. 7 kommenteres sikringsgrunn og i pkt. 8 nedlegges samme påstand som i tingretten.

2 GRUNNLAGET FOR BEGJÆRINGEN OG WWF'S HOVEDANFØRSLER

KLDs vedtak om lisensfelling for perioden 2017/2018 innebærer kvoter for å skyte absolutt all ulv utenfor ulvesonen i Norge. Ulvesonen utgjør 5 % av Norges fastlandsareal, slik at vedtaket innebærer en totalsanering av en totalfredet og kritisk truet art i 95 % av landet.

Til dette kommer at vedtaket om lisensfelling av Julussa og Osdalen er første gang det er vedtatt å skyte ulv uten at det foreligger et skadepotensiale. Vedtaket om å skyte de to familiegruppene har som formål å redusere den kritisk truede ulvebestanden, og er utelukkende begrunnet med at familiegruppene har revir (delvis) utenfor ulvesonen.

WWF bestrider ikke at naturmangfoldloven § 18 (litra b) kan gi hjemmel for skadefelling og lisensfelling, men et vedtak om lisensfelling må være proporsjonalt med skadepotensialet og nasjonal bestandsstatus. Vedtaket må ikke stride mot lovens formål – vern av ulvebestanden.

Hva angår særskilt Julussa og Osdalen gjør WWF gjeldende at soneforvaltningen ikke i seg selv er *en offentlig interesse av vesentlig betydning* (nml. § 18 litra c) som kan begrunne avlaving uavhengig av de hensyn som begrunner soneinndelingen.

Soneforvaltningen – med lavere terskel for skademotivert felling utenfor ulvesonen, og tilsvarende høyere terskel innenfor – er etter WWFs syn ikke i strid med loven. Soneforvaltningen er et virkemiddel for å ivareta den todelte målsetningen om å ha levedyktige bestander av store rovdyr og utmarksbeitemerking. Men soneprinsippet har ingen særskilt lov hjemmel, hvilket innebærer at naturmangfoldloven (og Grunnloven og Bernkonvensjonen) gjelder fullt ut både innenfor og utenfor ulvesonen.

De vedtak som er fattet om lisensfelling for perioden 2017/2018 innebærer kvoter av en slik størrelse at ulven som kritisk truet og totalfredet art, blir planmessig og regelmessig utryddet utenfor ulvesonen. Kvotenes størrelse er beregnet for å ta høyde for det antallet dyr som kan komme til å befinne seg innenfor området i løpet av jaktperioden. WWF gjør gjeldende at det er lovstridig å innføre et forvaltningsregime som i praksis innebærer at Grunnloven § 112, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen ikke gjelder for 95 % av Norges fastlandsareal.

Spesielt gjør WWF gjeldende at denne praksisen er i strid med loven når det ikke ligger noen konkret vurdering av behovet for å felle de konkrete ulvene som er omfattet av kvoten. Den skademotiverte lisensfelling (utenfor revir) knytter seg ikke til spesifikke individer og hverken staten eller lisensjegerne har noen oversikt over hvilke dyr som blir felt før de er skutt. For lisensfellingsvedtaket for Julussa og Osdalen er behovet kun vurdert ut fra generelle, overordnede betraktninger om forutsigbarhet og tillit til forvaltningen, og udokumenterte distriktpolitiske hensyn. Disse overordnede og generelle hensynene gjør seg likt gjeldende for alle deler av landet og alle ulver i Norge. Det eneste og avgjørende hensynet som da blir stående igjen for å avlive akkurat Julussa og Osdalen, er at revirene er (delvis) utenfor ulvesonen.

Det som gjør vedtaket enda mer graverende etter WWFs syn, er at Julussa og Osdalen – der revirene ligger delvis utenfor ulvesonen – fortsatt har revir i rovviltprioriterte områder (yngleområde for bjørn, jerv og gaupe). Det finnes nesten ikke beitedyr i området. Beitedyr skal ikke prioriteres i dette området og det foreligger ikke skadepotensiale etter lovens krav.

WWF gjør gjeldende at både kvotestørrelse og metode for fastsettelse av kvote (uten kunnskap om individene og genetiske betydning) truer bestandens overlevelse, og dermed er

i strid med naturmangfoldloven § 18, annet ledd. WWF anfører at dette gjelder både den nasjonale bestanden og hele den sørskandinaviske bestanden; dette på grunn av at antallet vil stabilisere eller redusere den positive utviklingen i bestanden for Norge og Sverige sett samlet, og fordi norsk praksis med lisensfelling utenfor ulvesonen er innrettet på en måte som ikke klarer å ta hensyn til genetisk viktige individer. Flere genetisk viktige individer er blitt skutt i norsk lisensjakt de siste årene, som en følge av at kvotens størrelse gjør at alle ulver utenfor ulvesonen kan skytes ut.

Hva angår lovens absolutte krav om at det ikke finnes andre tilfredsstillende tiltak (nml. § 18, annet ledd), gjør WWF gjeldende at det er et krav i loven og Bernkonvensjonen at dette vurderes konkret i hvert enkelt vedtak *også utenfor* ulvesonen.

WWF bemerker at statens diskresjonære adgang til å fastsette kvoter for lisensfelling henger sammen med hvorvidt lovens vilkår er oppfylt, herunder kravet til bestandsstatusen. Idet ulvebestanden i Norge er i kategorien Kritisk truet (det laveste nivået på norsk Rødliste for truede arter), må det utvises varsomhet. Ved en positiv utvikling (slik at ulvebestanden går fra å være Kritisk truet til Sterkt truet eller Sårbar (som i Sverige) på Rødlisten) vil handlingsrommet for lisensfellingkvoter øke, forutsatt et biologisk og vitenskapelig beslutningsgrunnlag.

WWF vil anføre at det ikke finnes noe rettslig, etisk eller biologisk grunnlag for å forvalte ulv etter andre prinsipper enn alt annet vilt i Norge.

3 SKADEVILKÅRET I NML. § 18 LITRA B)

3.1 Lisensfellingkvoten må være proporsjonal med skadepotensiale og bestandsstatus

Tingretten har ikke behandlet denne anførselen ut over å vise til drøftelsen i Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017, jf. kjennelsen 5. januar d.å. s. 13.

WWF viser til at dette prinsippet er regelmessig uttalt i svensk lisensjaktpraksis. Det vises f.eks. til Länsstyrelsen i Västmanlands län (fremlagt i tingretten) side 8:

"EU-domstolen har även slagit fast att den s.k. proportionalitetsprincipen gäller inom artskyddsområdet. Denna innebär att det undantag som en medlemsstat har för avsikt att göra ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget (mål C-76/08)."

Denne uttalelsen har tilsvarende relevans for Norge idet EU-domstolen tolker Bernkonvensjonen slik denne er implementert i EUs arts- og habitatdirektiv og ville fuglerdirektiv.

Tingretten har ikke behandlet denne anførselen fra WWF nærmere.

Det er på det rene at KLD ikke har gjort noen slik vurdering. Dette er en rettsanvendelsesfeil idet et krav om proporsjonalitet ligger i naturmangfoldlovens system – det kan gjøres *unntak* fra totalforbudet mot å drepe totalfredede arter. Et unntak fra hovedforpliktelsen om å verne og konservere, kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig og rimelig.

KLDs tilnærming, om at dersom det først foreligger et slikt skadepotensiale som ulv normalt medfører, så er det eneste rettslig begrensende kriterium hvorvidt inngrepet (lisensfellingkvoten) kan medføre utryddelse av både den norske og svenske delen av bestanden til sammen, ikke i tråd med hverken EU-domstolens tolking av Bernkonvensjonen

eller alminnelige norske lovfestede og ulovfestede prinsipper om at miljøskadelige inngrep skal gjøres så begrenset som mulig og etterleve et føre var-prinsipp.

Det følger av prinsippet om vurdering av samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 at alle vedtakene om lisensfelling skal ses i sammenheng ved vurderingen av den belastning naturen påføres. Vedtakene for region 4 og 5 skal derfor ikke ses isolert, men derimot som de mest sentrale og inngripende vedtakene i en beslutning om å skyte all ulv utenfor ulvesonen.

WWF aksepterer at det foreligger et visst skadepotensiale og at dagens lovverk kan åpne for en forsiktig lisensjakt. WWF bestrider imidlertid at det foreligger et skadepotensiale som kan begrunne og gjøre det proporsjonalt med en totalsanering av ulv utenfor ulvesonen.

Av de totale tapene av beitedyr utgjør tapene til ulv ca. 1,3 %. Flere sau og lam omkommer ved å bli spist av fluelarver hvert år, og ulv er det av de store rovdyrene som tar færrest får.

Ulv streifer over store områder og det er helt tilfeldig om en ulv som blir skutt på lisensfelling på høsten/våren, ville vært i Norge i det hele tatt når påfølgende beitesesong kommer. Det er også uforutsigbart om en ulv vil angripe beitedyr. Som eksempel vises det til at over 60 prosent av sau tapt til ulv i 2017 ble tatt av en eneste ulv, en tisper som vandret inn fra Sverige etter at fjorårets lisensjaktperioden 2016/2017 var avsluttet. Disse tapene ville altså ikke blitt forhindret gjennom lisensjakt, og det er ikke slik at alle ulver angriper sau. Det gis tillatelse til skadefelling/betinget skadefelling på ulv i beiteprioriterte områder dersom det er ulv i områder med mye beitedyr når beitesesongen nærmer seg.

Slik praksis er i Sverige, gjør WWF gjeldende at også norske myndigheter må behandle det vedtatte bestandsmålet som en absolutt nedre grense, og fastsette kvoter for lisensfelling deretter. Slik kvotene for lisensjakt fastsettes i dag behandles stotingets vedtatte bestandsmål som en øvre grense, hvor det kan åpnes for jakt på det antall ulver som er over denne grensen. WWF anfører at dette strider mot lovens krav om å sikre artens overlevelse all den tid ulven er kritisk truet og på randen av utryddelse i Norge. Det vises til høringsuttalelsen fra prof. Ole Kristian Fauchald (bilag 51, sitert nedenfor), som bekrefter at bestandsmålet er et minimum. I Sverige fastsettes kvotene med ekstra forsiktighet når bestanden nærmer seg den nedre grensen (bestandsmålet), som der er 300 individer. Kvotene som fastsettes for lisensjakt tar også høyde for at det må være rom for skadefelling gjennom året, og at hele den mulige jaktkvoten dermed ikke kan tas i lisensfellingsperioden om vinteren.

Det vises f.eks. til det Naturvårdsverkets Överlåtande av möjligheten att besluta om licensjakt efter varg till länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet 1. juni 2017 (fremlagt i retten) side 6:

"Vargen har haft en svag populationsutveckling de senaste två åren och populationen ligger relativt nära 300 vargar. Därför behöver länsstyrelserna i sina överväganden om licensjakt efter varg, bedöma eventuellt jaktuttag med försiktighet och så att det finns utrymme att bedriva den skydds jakt som kan komma att behövas, utan att gynnsam bevarandestatus äventyras." (understreket her)

Lisensjakt retter seg mot ulv som ikke har gjort skade og uten noen konkret vurdering av det enkelte individs skadepotensiale. Det er etter naturmangfoldloven § 18 anledning til preventiv skademotivert felling, men dette skal ikke være normalsituasjonen for bruk av unntaksregelen i § 18. Det vises til Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 130:

"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."

Naturmangfoldloven gjelder utenfor ulvesonen og det er følgelig i strid med uttalelsene i lovens forarbeider å vedta skademotivert lisensfelling av all ulv utenfor ulvesonen. Likevel har det de senere år blitt fattet omfattende lisensfellingsvedtak hvert år, slik at dette nå er i ferd med å etablere seg som en ny normalsituasjon.

Det fremgår av forarbeidene til § 18 bestemmelsen overhodet ikke åpner for vedvarende å skyte ut alle dyr som trekker gjennom et område, det vises til Ot. prp.nr.52 (2008-2009) s. 389:

"Trekkelige arter kan gjøre skade enten når arten er på trekk og bruker en lokalitet som rasteplass, eller når lokaliteten brukes som overvintringsbiotop. I begge disse tilfeller vil skadefelling normalt ikke gi den ønskede effekt, med mindre det åpnes for intensiv og vedvarende avskyting. En slik løsning ligger klart utenfor hjemmelsgrunnlaget i § 18. For de fleste slike arter bør man først og fremst benytte forebyggende tiltak, f.eks. flytting av dyr."

Ulven har et vandringsmønster som innebærer at uttalelsen er høyst relevant for ulv og uansett viser at § 18 er en *unntakshjemmel*, ikke en hovedregel.

3.2 Tingretten har ikke behandlet anførselen om at vedtaket av 1. desember 2017 er i strid med midlertidig forføyning 21. november 2017

WWF fastholder anførselen i stevningen/begjæringens pkt. 11.2. Anførselen er ikke behandlet i Oslo tingretts kjennelse 5. januar 2018, hvilket anses å være en saksbehandlingsfeil.

4 OFFENTLIGE INTERESSER AV VESENTLIG BETYDNING I NML. § 18 LITRA C)

KLD kom i sitt vedtak 1. desember 2017 vedr. etablerte revir til at alternativet "*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*" i nml. § 18 litra c) var oppfylt for Julussa og Osdalen. Drøftelsen fremgår i vedtaket (bilag 50) på side 28-32.

De fundamentale rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil er at ingen av de interesser som drøftes er konkret vurdert for Julussa og Osdalen, og at hensynet til soneforvaltningen i seg selv blir den avgjørende begrunnelsen for å avlive familiegruppene.

4.1 Soneforvaltningen er ikke i seg selv en offentlig interesse av vesentlig betydning og er ikke forankret i nml. § 18 litra c)

Departementet skriver på side 27 i vedtaket om Julussa og Osdalen:

"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"."

Soneforvaltningen i Norge har aldri tidligere blitt hjemlet i dette alternativet, hverken i Bernkonvensjonen artikkel 9 eller nml. § 18 litra c).

Soneforvaltningen bygger på to offentlige interesser; hensynet til å sikre både muligheten for utmarksbeite og levedyktige bestander av store rovdyr. Dette har gjennomgående vært uttalt i stortingsmeldinger m.v., det vises til Meld. St. 21 (2015-2016) s. 89:

"Den todelte målsettingen innebærer at vi skal ha både beitenæring og rovvilt i Norge"

Det vises også til Rovviltnemndenes fastsetting av kvote (bilag 25), som departementet bygger på, på side 16 (paginert 305):

"Grunnlaget for avgrensning av ulvesonen er samiske tamreinområder og hvor det er mest sau som går fritt på utmarksbeite."

Det vises videre til 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."

Soneforvaltningen har sammenheng med nml. § 18 litra b) om skademotivert felling. Det fremgår uttrykkelig av uttalelsene fra Stortinget så sent som i 2017 at det er hensynet til å unngå skade for beitedyrsnæringen som kan begrunne lavere terskel for felling av ulv utenfor ulvesonen.

Det er således ikke riktig når KLD skriver at soneforvaltningen er en anvendelse av litra c)/Bernkonvensjonen nr. 1 tredje strekpunkt.

Soneforvaltningen er en geografisk differensiering ved anvendelsen av skadefellingsunntaket i nml. § 18 litra b)/Bernkonvensjonen art. 9 annet strekpunkt ("*to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property*") for å unngå/begrense skade på beitedyr på utmarksbeite. Soneforvaltningen er en del av virkemidlene for å ivareta denne offentlige interessen, ikke en offentlig interesse i seg selv. Dette fremgår av hvor sonens grenser er trukket og hvorfor.

Soneforvaltningen er kun relevant under KLDs vurderingen av litra b), og er etter WWFs syn kvittert ut som argument da det ble fastslått at skade-alternativet i litra b) ikke var oppfylt for det to familiegruppene Julussa og Osdalen.

4.2 Det er en rettsanvendelsesfeil at de interesser KLD bygger på ikke vurderes konkret for Julussa og Osdalen

WWF viser til Stortingets uttalelse i Innst. 257 L 2016-2017 side 8:

"F l e r t a l l e t viser også til at bestemmelsen i hvert enkelt tilfelle stiller krav til at den eller de aktuelle offentlige interessene må være av «vesentlig betydning». F l e r t a l l e t mener dette forutsetter at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle."

Det er umulig å ettergå nødvendigheten og gyldigheten av KLDs vedtak idet det ikke er gjort noen konkret vurdering av hvorvidt:

- i) bosetting i området er påvirket,

- ii) andre næringsinteresser er påvirket,
- iii) om og i hvilken grad jaktinteresser er påvirket,

Fraværet av faktagrunnlag og en konkret vurdering for Julussa og Osdalen er i strid med nml. § 18 og Bernkonvensjonen. Etter WWFs syn er det ikke hjemmel i § 18 litra c) for å begrunne vedtaket i generelle og uriktige betraktninger om soneforvaltningen.

4.3 Unntaksbestemmelsen i nml. § 18 litra c) kan ikke tolkes slik at den gir hjemmel for felling av all ulv utenfor ulvesonen til enhver tid

Slik KLD og Oslo tingrett tolker nml. § 18 litra c) så vil den gjelde all ulv utenfor ulvesonen til enhver tid.

Litra c) er en unntakshjemmel med karakter av rettslig "sikkerhetsventil". Å tolke denne bestemmelsen slik at den blir hovedregelen utenfor ulvesonen, er ikke lojalt mot lovens formål.

Når en slik unntakshjemmel tolkes slik at terskelen blir så lav at den i prinsippet kan gi hjemmel for å felle enhver ulv eller familiegruppe bare de befinner seg i Norge, så strider det mot rettsreglenes formål og system. I ordlyden til Bernkonvensjonens artikkel 9 fremkommer det med all tydelighet at det skal være en høy terskel for å anvende unntaksbestemmelsen, jf. formuleringen "*serious*" skade og "*overriding public interests*".

4.3.1 Forutsigbarhet og tillit til rovviltforvaltningen

I KLDs vedtak (bilag 50) gjøres det ingen konkret vurdering av mulige lokale problemer eller utfordringer knyttet til familiegruppene i Julussa og Osdalen.

De generelle og overordnede betraktningene gjør seg likt gjeldende for alt av ulv i Norge og alle samfunn med en viss nærhet til ulvrevir.

Departementets vedtak uthuler lovens innhold og bryter dermed ned både tilliten til forvaltningen og forutsigbarheten i forvaltningen. En juridisk sikkerhetsventil som litra c) kan ikke tolkes som en generalklausul, slik at det blir departementets frie skjønn istedenfor lovens rammer, som er avgjørende.

Ingen av sidene i debatten er tjent med en slik uforutsigbarhet.

Forutsigbarhet skapes gjennom en lojal praktisering av lovverket – og at eventuelle endringer av loven skjer ved lovendring.

Det blir komplett uforståelig for begge sider, naturvernere og næringsinteresser, at forsøk på ulovlig felling av ulv straffes med ett år i fengsel (HR-2016-1857-A), mens departementet året etter beslutter å skyte 42 ulv når det ikke finnes mer enn 54-56 helnorske ulver eller 80-84 medregnet 0,5 andel i grenserevirer. Til sammenligning er den svenske lisensfellingskvoten 22 av 350 ulver i 2017/2018.

Forutsigbarhet og tillit må knyttes opp til at klare rettsregler følges. Disse hensynene kan ikke stå på egne ben løsrevet fra rettsgrunnlaget.

4.3.2 Distriktpolitiske hensyn og hensynet til jakt – vedtaket strider mot Stortingets forutsetninger i Innst. 257 L (2016-2017)

Vedtaket strider mot forutsetningene i Innst. 257 L – 2016-2017 (side 10) om at negative virkninger skal være dokumentert:

"Flertallet mener at dersom ulvebestanden virker negativt på den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge, kan det gi hjemmel for uttak. [...] Flertallet mener derfor det må være overveiende sannsynlig at ulvebestanden virker negativt inn på nasjonale distriktpolitiske hensyn dersom uttak skal tillates."

Det fremgår av vedtaket til KLD at det ikke finnes noe faktisk belegg for å påstå at familiegruppene i Julussa og Osdalen påvirker hverken bosettingen eller næringsaktiviteter i området negativt. Osdalsreviret er endog antageligvis det mest sky ulvereviret i landet.

Det vises videre til Innst. 257 L – 2016-2017 på side 10:

"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."

Det fremgår av KLDs vedtak at det ikke finnes noe belegg for å anføre at ulvene har påvirket hjorteviltbestanden negativt – langt mindre "vesentlig forringet" bestanden. Tvert imot ligger Osdalen og Julussa i området med landets tetteste bestand av elg og det har ikke vært noen nedgang i antall felte elg i Rendalen.

Uttalelsene i Innst. L 257 2016-2017 er i tråd med naturmangfoldloven § 18 idet de forutsetter dokumentasjon og at en konkret vurdering faktisk viser at ulvene det er tale om påfører viktige samfunnsinteresser en slik negativ påvirkning, at lovens vilkår kan være oppfylt.

Departementet har imidlertid fjernet sin vurdering fra både lovens krav og Stortingets uttalte forutsetning om dokumentasjon og krav til sannsynlighet og substansiell påvirkning.

4.4 Nml. § 18 gir i det hele tatt ikke hjemmel for konstant utskytning av ulvene som etablerer seg i Osdalsområdet

Som det fremgår på side 8 i vedtaket (bilag 50 paginert s. 746), er dette fjerde familiegruppe som blir skutt i akkurat dette reviområdet.

Årsaken er at Osdalsområdet er et optimalt ulvehabitat blant annet på grunn av svært tett bestand av elg og at området er avsidesliggende med lite bebyggelse og menneskelig aktivitet.

Det fremgår av forarbeidene til § 18 i Ot. prp.nr.52 (2008-2009) s. 389 (sitert over) at bestemmelsen overhodet ikke gir hjemmel for en vedvarende utskytning av alle dyr i et område, minst av alt når skadevilkåret i litra b) ikke engang er oppfylt.

4.5 Oppsummert

WWF gjør ikke gjeldende at domstolene skal gå inn og overprøve hvilke offentlige interesser som er relevante og hvordan de skal vektes. WWF gjør gjeldende at domstolene må slå fast at vedtak om felling etter litra c) må bygge på *faktiske interesser som konkret gjør seg gjeldende* og

at det må *vrderes konkret* hvor sterkt disse interessene gjør seg gjeldende for de lokalsamfunnene som eventuelt er negativt berørt.

5 BESTANDENS OVERLEVELSE, JF. NML. § 18, ANNET LEDD

5.1 Utgangspunktet for vurderingen etter Grunnloven § 112, naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen er *den norske delen av bestanden*

WWF gjør gjeldende at staten bryter Grunnloven § 112, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen når den ikke foretar noen vurdering av inngrepets betydning for lovens grunnvilkår på nasjonal basis – nærmere bestemt å vurdere om vedtaket truer bestandens overlevelse i Norge.

WWF gjør gjeldende at en slik nasjonal vurdering må foretas og at Den norske rødlisten for truede arter er det sentrale utgangspunktet for vurderingen.

Den norske bestanden er genetisk og biologisk samme bestand som den svenske – i likhet med alle andre fugler og pattedyr i Norge/Sverige – og WWF bestrider ikke at bestandssituasjonen i Sverige er et relevant moment å ta i betraktning. Men bestandssituasjonen i Sverige kan ikke være utgangspunktet for Norges selvstendige forpliktelser etter Grunnloven § 112, naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

For naturmangfoldloven er det tilstrekkelig å vise til at plikten etter § 5 er å sikre ulvebestandens overlevelse i sitt naturlige utbredelsesområde i Norge.

Grunnloven § 112 forplikter også på nasjonalt nivå. Det er en nasjonal plikt å sikre at naturmangfoldet blir ivaretatt på lang sikt og sikret for fremtidige generasjoner. Denne plikten kan ikke flyttes til andre land. Plikten etter annet ledd til vitenskapelig å vurdere inngrep i naturen og gi allmennheten opplysninger om virkningen av inngrepene, må også oppfylles på nasjonalt nivå.

Ratifikasjonen av Bernkonvensjonen gir også Norge en selvstendig forpliktelse til å sikre artens overlevelse i Norge på lang sikt. Norge har på selvstendig grunnlag påtatt seg pliktene etter konvensjonen, og staten kan ikke forplikte andre stater enn Norge. Det gir ingen mening at Bernkonvensjonen ikke skal inneholde et nasjonalt perspektiv. I den sammenheng vises det til Høyesteretts uttalelse i HR-2016-1857-A:

«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 statens forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 6.»

Slik KLD og tingretten tolker en uttalelse i forarbeidene til naturmangfoldloven og RG-2008-577, så har ikke Norge noe selvstendig ansvar. Staten trekker disse uttalelsene så langt at hele ansvaret for naturmangfoldet de facto overlates til Sverige. Idet nevnte uttalelser i forarbeidene og RG-2008-577 om bestander med tilhold i både Norge og Sverige, får anvendelse for nær sagt alt av pattedyr, fugler, amfibier og planter/vekster i Norge, innebærer denne vidtgående tolkningen en fullstendig uthuling av Norges rettslige miljøvernansvar.

Fjellreven er en art som tjener som eksempel på dette. Arten er kritisk truet i Norge, men ikke truet globalt og finnes i gode bestander i mange land. Likevel har fjellreven fått status som prioritert art i Norge, med egen forskrift og handlingsplan hvor det står:

Fra handlingsplanens forord:

«Konvensjonen om biologisk mangfold forplikter partene til bl a å "styrke truede arters overlevelsesmuligheter". Med bakgrunn i Bernkonvensjonen har Stortinget lagt til grunn at hvert enkelt partsland har ansvar for å sikre levedyktige ville bestander av de arter som omfattes av liste II, noe som inkluderer fjellrev. For å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser på dette området, kreves blant annet artsspesifikke virkemidler.»

På side 7 i handlingsplanen defineres hovedmålet:

«Hovedmålet med forvaltningen av fjellrev på lang sikt er å sikre artens overlevelse i Norge. Fjellreven er oppført som direkte truet på den Nasjonale rødlisten (Direktoratet for naturforvaltning 1999) og er en av landets mest truede arter. Et overordnet og kortsiktig mål er at fjellreven ved en senere revisjon av rødlisten unngår å bli klassifisert som direkte truet.»

Det nasjonale målet for truede arter er, jf. Prop. 1S. (2014/2015) for Klima- og miljødepartementet:

«Ingen artar og naturtypar skal utryddast, og utviklinga til truga og nær truga arter og naturtypar skal betrast.»

Det er naturlig at Norge får *et større ansvar* for arter som kun eller i det vesentlige forekommer i Norge, men plikten til å bevare levedyktige bestander av dyr som også er vanlig i andre land – hvilket fremgår uttrykkelig av lovens ordlyd – kan ikke modifiseres slik at inngrep i norsk natur kan foretas uten at effekten i Norge vurderes.

5.2 Det finnes ingen vitenskapelig/biologisk vurdering av hva som er en levedyktig bestand i Norge, hva som er gunstig bevaringsstatus i Norge eller hvor stort lisensuttak den norske bestanden tåler.

Tingretten skriver på side 12-13:

"Videre vises til at professor dr. juris Geir Ulfstein i en artikkel 18. juni 2001 om Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk, har lagt den samme forståelsen til grunn – at de eksisterende ulvene i Norge og Sverige må anses som én bestand, den sørskandinaviske ulvebestanden. (...)

Ved å legge til grunn den forståelse av begrepet «bestanden» som fremkommer ovenfor, finner retten det ikke tvilsomt at de aktuelle vedtakene om lisensfelling ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens eksistens."

Det rettslig relevante spørsmålet er imidlertid ikke hva som er én bestand i biologisk sammenheng, det rettslig relevante spørsmålet er hva som skal til for å sikre bestandens overlevelse i Norge.

Dette har ingen vurdert.

Det er heller ikke gjort noen vurdering av hvordan vedtakene om lisensfelling påvirker denne rettslige forpliktelsen.

WWF angriper i denne saken den positive *unnlåtelsen* av å vurdere norsk lov på nasjonalt nivå.

5.3 Norsk rødliste for truede arter er en nasjonal liste/parameter

Tingretten skriver på side 12:

"Også begrepsbruken i den såkalte Rødlisten, kategori 6: «regionalt utdødd», harmonerer best med forståelsen av at det dreier seg om en bestand som ikke nødvendigvis begrenser seg til et område innenfor ett og samme land."

Dette er feil. WWF viser til Artsdatabankens hjemmeside, der det fremgår at Norsk rødliste for truede arter gjelder for den norske delen av bestanden:

"Norsk rødliste for arter 2015 er en oversikt over arter som har risiko for å dø ut fra Norge. Rødlista er utarbeidet av Artsdatabanken i samarbeid med fageksperter."

At Rødlisten gjelder for bestander i Norge fremgår også av Høyesteretts dom i ulvejaktdommen 1. september 2016.

5.4 Tingretten tolker Høyesteretts dom 1. september 2016 (HR-2016-1857-A) uriktig

Tingretten skriver på side 13:

"Fra WWFs side er det vist til Høyesteretts avgjørelse av 1. september 2016 (HR-2016-1857-A) i en straffesak. Her la Høyesterett til grunn, jf. avsnitt 34, at det for så vidt gjelder ulovlig jakt skal tas utgangspunkt i den norske delen av bestanden. Retten kan ikke se noe til hinder for en annen forståelse av bestandsbegrepet i straffesaker, der andre hensyn enn de som begrunner lisensfelling skal ivaretas. Norge er etter Bern-konvensjonen forpliktet til å hindre ulovlig felling av ulv. Norges forpliktelser i så måte knytter seg imidlertid til norsk territorium, og den norske delen av den felles skandinaviske bestanden."

WWF gjør gjeldende at Høyesteretts uttalelser i dommen viser at forvaltningen må anlegge et nasjonalt perspektiv ved vurderingen av et inngreps betydning for "bestandens overlevelse", og at dette følger av Bernkonvensjonen som naturmangfoldloven er ment å oppfylle.

I avsnitt 24 i dommen uttaler Høyesterett:

"Det er på det rene at den norske ulvebestanden er en «naturlig» bestand, og at den er fredet. Spørsmålet om ulven er utrydningstruet må besvares ut fra de til enhver tid gjeldende faglige vurderinger, hvor den såkalte Rødlista utgjør et naturlig utgangspunkt, jf. Ot.prp.nr.92 (1992-1993) side 12 og side 20, Rt-2002-258 og Rt-2005-76 avsnitt 24. I dag utarbeides Rødlista av Artsdatabanken med utgangspunkt i retningslinjene til Den internasjonale naturvernorganisasjonen (IUCN). Ulv er her ansett som «kritisk truet», noe som innebærer at det foreligger «ekstrem høy risiko for utdøing»."

I avsnitt 34 skriver Høyesterett videre:

"Lagmannsretten har forstått loven slik at vurderingen av om bestanden minsker skal relatere seg til den norske, ikke den sørkandinaviske 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."

Høyesterett konkluderer ved å tolke bestands-begrepet i lys av Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Naturmangfoldloven har til formål å oppfylle Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen – og det gir da ingen mening at Bernkonvensjonen skal medføre at bestand må tolkes som *nasjonal bestand etter straffeloven*, mens *loven som skal oppfylle Bernkonvensjonen* i intern rett skal ha et bestands-begrep som *avviker* fra Bernkonvensjonen slik Høyesterett har tolket konvensjonen. Det henger ikke sammen at staten i straffesaker gjør gjeldende en annen forståelse av Bernkonvensjonen enn den forvaltning anfekter når forvaltningen selv skal skyte ulv.

Høyesterett slår også fast at det er Den norske rødlisten for truede arter som skal danne utgangspunktet for vurderingen av om en bestands overlevelse er truet i Norge.

Rødlisten er ikke en rettsregel, men den er et viktig informasjonsverktøy for både forvaltningen og allmennheten. Det finnes ingen fornuftig grunn til at forvaltningen skal *unnlate* å vurdere betydningen av lisensfelling for ulvens status på norsk Rødliste.

WWF anfører at staten har utledet en forvaltningspraksis som uttalelsene i RG-2008-577 og Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) om grenseoverskridende bestander, ikke gir grunnlag for.

Men selv om KLD skulle anses å ha tolket disse to rettskildene riktig den gang, så er miljøretten et dynamisk rettsområde som har vært svært progressivt de siste 10 årene.

Dommen i RG-2008-577 vurderte ikke hva som er Norges selvstendige ansvar, saken var snevert skåret til i ankeomgangen og slo kun fast at den norske bestanden ikke skulle vurderes i et vakuum, men at bestanden skulle vurderes i lys av at den var del av en biologisk felles bestand med Sverige. Dommen ble avsagt før naturmangfoldloven og før Grunnloven § 112 (§ 110 b) ble revidert.

Tingretten skriver på side 13 i kjennelsen (sitert over) at: "Norge er etter Bern-konvensjonen forpliktet til å hindre ulovlig felling av ulv." Dette er feil eller upresist; Norge er etter Bernkonvensjonen art. 6 forpliktet til å gi ulvebestanden "*special protection*" og å forhindre blant annet "*all forms of (...) deliberate killing.*" Statens plikter er om noe i større grad rettet mot statens selvstendige plikt til ikke (lovlig) å drepe ulv. Men det er riktig at art. 6 også oppstiller en plikt for staten til aktivt å forhindre ulovlig jakt.

Det er videre ikke mulig for WWF å forstå hvordan tingretten kommer til at statens plikt etter Bernkonvensjonen til å forhindre ulovlig jakt på ulv knytter seg til "*norsk territorium, og den norske delen av den felles skandinaviske bestanden*" (side 13), mens statens egen plikt til å verne bestanden må vurderes for norsk og svensk territorium samlet.

Det er sammenheng og glidende overgang mellom straffebestemmelsene i naturmangfoldloven og straffeloven. Begge lovene må tolkes i lys av og oppfylle Bernkonvensjonen. WWF kan ikke se noen reelle hensyn eller andre rettskilder som tilsier at Høyesteretts uttalelser i dommen 1. september 2016 om at

- i) Rødlista utgjør det naturlige utgangspunktet for vurderingen av om ulvebestandens overlevelse er truet, og
- ii) at spørsmålet om bestanden er utrydningstruet skal knyttes tett opp mot den norske Rødlista idet et slik nasjonalt perspektiv på bestanden er en nærliggende konsekvens av statenes forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 6.

5.5 Ad Sveriges "ambisjonsnivå"

Vernet av ulv i Sverige er på et helt annet nivå enn i Norge, men tingretten gir uttrykk for en rettslig misforståelse når den på side 13 skriver:

"At man i Sverige har et høyere ambisjonsnivå enn i Norge hva angår ulvens utbredelse, er etter rettens syn uten betydning så lenge lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse. Det gjør seg andre forhold gjeldende i Norge enn i Sverige, både hva angår beiting, bosetting og behov for øvrig."

Sverige er som Norge, bundet av Bernkonvensjonen. Denne er implementert gjennom EUs arts- og habitatdirektiv og ville fuglerdirektivet.

Ulv er like konfliktfylt i Sverige som i Norge, og også Sverige ønsker å legge sitt ambisjonsnivå på den rettslige minimumsforpliktelsen.

Sveriges vern av ulv blir imidlertid kontrollert og håndhevet av EU-kommisjonen og EU-domstolen. Dette i motsetning til komiteen for Bernkonvensjonen, som ikke er et håndhevende organ.

Sverige har vitenskapelig utredet et minstenivå for ulvebestanden og måttet akseptere at vedvarende nedregulering av bestander av truede arter – slik at bestandsstatusen ikke får mulighet til å bedres – innebærer konvensjonsbrudd.

Forskjellen på Norge og Sverige er således ikke "et høyere ambisjonsnivå", men derimot en forskjellig tolkning av de rettslige forpliktelser som påligger stater som har ratifisert Bernkonvensjonen.

Sveriges ambisjonsnivå er følgelig ikke noe mer enn å oppfylle landets rettslige forpliktelser – de samme forpliktelser som Norge har bundet seg til.

Sverige har nøyaktig det samme ansvaret som Norge; Norge må derfor i sin forvaltning ta høyde for at Sverige imorgen anser at det er KLDs tolkning av Bernkonvensjonen som er riktig og skyter ned den svenske bestanden til "norsk nivå".

Det finnes overhodet ingen folkerettslig begrunnelse for at ett land skal bære en større del av ansvaret enn et annet land når landene har like forpliktelser. Hva som er livskraftig eller gunstig bevaringsstatus ("gynnsam bevarandestatus") for en bestand kan variere fra land til land, og må være gjenstand for en naturvitenskapelig vurdering. Men ett lands ansvar kan ikke relativiseres ved at landet "hviler seg" på nabostaters verneinnsats.

Om det folkerettslige prinsippet viser WWF til KLDs brev til Energi- og miljøkomiteen 26. mai 2016 (fremlagt i retten):

"Bernkonvensjonen inneholder ikke detaljerte regler om ansvarsfordeling der naboland deler en felles bestand. Ettersom det ikke foreligger avtaler med Sverige om fordeling av ansvaret for den sørskandinaviske ulvebestanden, er det folkerettslige utgangspunktet en likedeling av ansvaret og byrden."

Med likedeling menes en reell likedeling, ikke nødvendigvis en matematisk likedeling. Gitt det folkerettslige utgangspunktet og at Sverige allerede tar et andelsmessig betydelig større ansvar for den sør-skandinaviske ulvebestanden enn Norge, la regjeringen i sin vurdering til grunn at det er tvilsomt om en reduksjon av Norges samlede ambisjonsnivå for bevaring av ulv vil være i overensstemmelse med Bernkonvensjonen."

Til tross for at Sverige tar et "betydelig større ansvar" enn Norge, så får landet kritikk for brudd på arts- og habitatdirektivet fordi det tillates lisensjakt på en art som er truet. Det vises til EU-kommisjonens brev til Sverige 18. juni 2015 (fremlagt i retten) siste side:

"MOTIVERAT YTTRANDE

enligt artikel 258 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Genom att anta en vargpolitik, uttryckt genom de olika årliga besluten om licensjakt på svenska vargar vilka påverkar och sannolikt kommer att påverka i framtiden den gynnsamma bevarandestatusen för den svenska vargen och bestående av att

- begränsa den svenska vargstammen,*
- tillåta licensjakt på en strikt skyddad art som inte har gynnsam bevarandestatus på grund av populationsdynamik och begränsning av det naturliga utbredningsområdet,*
- medge flyttning av varg för vilka det inte finns några garantier för att de kommer att genomföras, som inte är förberedda på ett sätt som garanterar ett snabbt genomförande*

har Sverige inte fullföljt sina skyldigheter enligt artikel 12 och 16 i habitatdirektivet genom att besluta om licensjakt på varg. I enlighet med artikel 258 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen Konungariket Sverige att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att rätta sig efter detta kompletterande motiverade yttrande inom två månader från mottagandet."

Når selv Sveriges forvaltning av ulv støter an mot de internasjonale forpliktelsene som utledes fra Bernkonvensjonen, blir det desto mer urimelig av KLD å bruke bestanden i Sverige som grunnlag for en langt større og særdeles inngripende lisensjakt i Norge.

5.6 Norges selvstendige ansvar er et rettsspørsmål

Norge har et selvstendig, nasjonalt ansvar etter Bernkonvensjonen, hvilket må være vel så klart etter Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven §§ 1, 5 og 18, annet ledd.

Hva som skal være målestokken for hhv. livskraftig, gunstig og minimumsverdi for den norske delen av ulvebestanden må vurderes på et vitenskapelig grunnlag. Det er et slikt vitenskapelig kunnskapsgrunnlag om biologien som må danne beslutningsgrunnlaget for de mer politisk pregede avveiningene av kryssende samfunnshensyn.

En slik fagbiologisk utredning er gjort i Sverige, men aldri i Norge.

Etter høring i Stortinget 21. mars 2017 har Stortinget anmodet om at en utredning av den norske bestanden gjennomføres. Ulveforsker Petter Wabakken deltok i høringen 21. mars 2017 og etter anmodning fra Energi- og miljøkomiteen sendte han 1. april 2017 forslag til mandat og oppdrag til Stortinget (bilag 10). Om bakgrunn og behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag for norsk forvaltning skriver han (paginert side 200-201):

"Det svenske bestandsmålet ble fastsatt på bakgrunn av forskningsbaserte faglige utredninger av blant andre det skandinaviske ulveforskningsprosjektet SKANDULV"

"Derimot ble det ikke foretatt noen slike fagbiologiske utredninger om levedyktighet eller begrepet bærekraftig forvaltning av norsk delbestand i randsonen av en større svensk ulvebestand i forkant av fastsettelsen av norske bestandsmål"

"Det gjeldende nasjonale bestandsmålet for ulv i Norge er med andre ord fortsatt et resultat av en politisk beslutning som ikke er basert på forskningsbasert biologisk evaluering av bærekraft og levedyktighet til norsk del av ulvebestanden."

Målsetningen for en fagbiologisk utredning vil være:

"- Gi nasjonale politikere, forvaltningen og allmennheten for øvrig en faglig forankret utredning av biologisk levedyktighet for norsk delbestand av den felles skandinaviske ulvestammen.

- Klargjøre de fagbiologiske uttrykkene bærekraft og levedyktighet med tanke på viltbestander generelt og norsk delbestand av ulv spesielt

- Modellere og evaluere levedyktigheten til norsk delbestand gitt ulike scenarier med hensyn til antall ynglinger og dødelighet (f.eks. ulik grad av ulovlig jakt, genetisk innaøl, etc.) og fordeling av bestandsmål for delbestandene i Norge og Sverige (f.eks. om prosentvis fordeling av totalbestand eller antall ynglinger, der det er tatt hensyn til utfordringer og konflikthomfang som landene har)

- Presentere resultatene i en norsk utredning, der de mest forvaltningsrelevante resultatene er tydelig oppsummert, samt en kort engelskspråklig internasjonalt kvalitetssikret fagartikkel der de viktigste resultatene er oppsummert."

Stortinget besluttet ved vedtak 19. april 2017 å be utlyse en faglig gjennomgang av den norske ulvebestanden til bruk i forvaltningen, det vises til vedtak III i Innst. L 257 2016-2017:

"Stortinget ber regjeringen foreta en faglig gjennomgang av den norske delbestanden av ulv."

KLD har utlyst oppdraget til Miljødirektoratet med frist for levering i desember 2018.

5.7 Miljødirektoratets vurdering 30. november 2017 reparerer ikke feilen ved vedtakene, sier ingenting om Norges selvstendige ansvar og vurderer ikke konsekvensene av lisensfellingsvedtakene på nasjonalt nivå

Etter at Oslo tingrett avsa midlertidig forføyning 21. november 2017 anmodet KLD Miljødirektoratet 24. november 2017 om å foreta en vurdering av grunnvilkåret "bestandens overlevelse" i nml. § 18. Miljødirektoratet opplyste imidlertid at det ikke var mulig å foreta en slik vurdering på så kort tid som var til rådighet. I epost 28. november 2017 skriver KLD derfor til Miljødirektoratet (bilag 41 paginert 470):

"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."

Den 30. november 2017 kl. 12.55 gav KLD Miljødirektoratet likevel i oppdrag å vurdere "bestandens overlevelse" (bilag 43 paginert 483):

"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 tilfredsstillende 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."

Miljødirektoratet leverte sin faglige vurdering av bestandens overlevelse åtte timer senere, kl. 21.00 den 30. november 2017 (bilag 44 paginert 485).

Hva angår sitatet over bemerket WWF at Miljødirektoratet alltid skriver at det "legger til grunn at et uttak av ulv som sikrer fortsatt oppnåelse av bestandsmålet tilfredsstillende våre internasjonale forpliktelser og ikke truer bestandens overlevelse", men som vitnet Knut Morten Vangen bekreftet i Oslo tingrett 20. desember 2017 så har Miljødirektoratet aldri foretatt noen selvstendig vurdering av dette spørsmålet. Det legges til grunn.

Miljødirektoratet baserte sin nye vurdering av 30. november 2017 på Naturvårdsverket i Sveriges vurdering fra 2015 (bilag 45 paginert 493) av hva som måtte til for at *ulvebestanden i Sverige* skulle ha gunstig bevaringsstatus i henhold til EUs arts- og habitatdirektiv (dvs. samme krav som Bernkonvensjonen stiller til Norge). Det ble der lagt til grunn at Sverige måtte ha minst 300 ulver, og samtidig lagt til grunn at Norge på det tidspunktet hadde en bestand på ca. 40 ulver.

KLD og Miljødirektoratet sier dermed at så lenge Sverige oppfyller sitt nasjonale minimum på minst 300 individer, er bestanden ikke truet så lenge Norge samtidig har minst 40 individer (tilsvarer ca. 4-5 familiegrupper).

WWF gjør gjeldende at dette er en alt for enkel vurdering, som ikke oppfyller de krav til kunnskapsbasert forvaltning som er nedfelt i Grunnloven og naturmangfoldloven, og heller ikke sier noe om det selvstendige ansvaret Norge har rettslig sett etter Bernkonvensjonen og norsk lov.

Miljødirektoratet og KLD tar heller ikke hensyn til at det svenske minstemålet på 300 ulv i Sverige fra 2015, forutsatte at minst én immigrant fra den finsk-russiske delbestanden (F0)

vandrer inn pr. femårsperiode, formerer seg med den svensk-norske bestanden og får avkom (F1) som formerer seg i bestanden. Denne forutsetningen er ikke oppfylt, og tallet må følgelig settes høyere.

Siden ulvebestanden i Norge og Sverige fikk en positiv utvikling etter fredningen på 1970-tallet, har det kun vandret inn fem ulver (såkalte F0) fra den finsk-russiske bestanden. Kynna og Galven har bidratt inn i bestanden, mens de tre siste F0-individene, Tiveden-ulven og Tunturiparet ennå ikke har bidratt genetisk i bestanden.

For Tunturi-paret lever nå kun den ene ulven og det er ikke noe avkom i live. For Tiveden-ulven finnes det to valper som muligens kan reproducere. De kjente F1 som har kommet til Norge i 2016 og 2017 er begge skutt på lisensjakt.

WWF gjør gjeldende at det svenske Naturvårdsverkets prosjekt i 2015 for å finne ut minimumsnivået for gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden i Sverige, ikke alene kan legges til grunn for å fastsette norske jaktkvoter, selv om rapportene tar i betraktning at det fantes ca. 40 ulver i Norge på det tidspunktet.

5.8 Vedtakene reduserer den norske bestanden vesentlig og stabiliserer eller reduserer sannsynligvis hele den sørskandinaviske bestanden

Miljødirektoratet bekrefter i sin supplerende tilrådning at den norske lisensfellingskvoten er så omfattende at den griper inn i den svenske delen av bestanden, det vises til side 7 (bilag 44 paginert side 491):

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

Som det fremgår ovenfor skrev Naturvårdsverket 1. juni 2017 at det hadde vært en svak vekst i den svenske bestanden de siste to årene og at bestanden lå nært den kritiske minimumsgrensen i Sverige. Svenske myndigheter fastsatte derfor en forsiktig kvote på 6 % av bestanden (22 ulver fordelt på fire revir med kjent genetikk av antatt omlag 350 individer).

Det er et grovt misforhold mellom det norske bidraget til den sørskandinaviske ulvebestanden og omfanget av den norske lisensjaktkvoten. Svenskene fastsetter 6 % (22 av 350) av en bestand som har Rødlisterstatus i Sverige som Sårbar (VU), mens Norge fastsetter en kvote på over 50 % (42 av 54-56 helnorske/82-84 inkl. grenserevir) av en bestand som er Kritisk truet (CR) på norsk Rødliste.

WWF kan vise til at selv i RG-2008-577 la lagmannsretten til grunn at Norge ikke ensidig kunne uttømme hele lisensfellingspotensialet, det vises til dommens punkt 4.2 nest siste avsnitt:

"Avslutningsvis på dette punkt vil lagmannsretten legge til at selv om Norge ikke har noen folkerettslig forpliktelse til etablering av en egen levedyktig ulvebestand i Norge, vil Bernkonvensjonen innebære visse forpliktelser for Norge overfor Sverige når det gjelder ulveforvaltning, jfr. Geir Ulfsteins utredning fra 2001: Bernkonvensjonen som ramme for norsk rovdyrpolitikk s. 18. Norge må for det første ta en del av byrdene ved en felles ulvebestand, og Sverige må for det annet sikres tilsvarende handlingsrom som Norge i ulveforvaltningen. Norge kan således ikke ensidig uttømme det fellingspotensialet som den skandinaviske ulvebestanden har. Hvor grensene går i så måte, ligger utenfor denne saken."

En lisensfellingskvote på 15 % av den felles bestanden vil ta ut tilveksten og stabilisere bestanden på dagens nivå hvor ulven altså er kritisk truet i Norge, og hvor Sverige mottar kritikk fra EU-domstolen for ikke å oppfylle sine forpliktelser om å ivareta en levedyktig bestand. 15 % er ca. 64 individer av en felles sørskandinavisk bestand på antatt 430 individer, Norge har dermed fylt opp hele lisensfellingspotensialet med en kvote på 42 oppå den svenske kvoten på 22. I tillegg kommer svenske og norske skadefellinger som må antas å bli gitt utover våren 2018.

Norge har ingen avtale med Sverige om felles forvaltning av ulvebestanden eller fordeling av ansvar. Likevel mener KLD at Norge kan bruke den svenske bestandens størrelse som begrunnelse for at Norge oppfyller sitt ansvar etter Bernkonvensjonen, Grunnloven og naturmangfoldloven. Men når Norge fastsetter lisensfellingskvoter som er så store at de tar ut all tilvekst i hele den sørskandinaviske stammen samlet og feller genetisk viktige individer, så griper KLD de facto inn i svensk forvaltning på en måte som det ikke finnes hverken avtale om eller hjemmel for i det lovverk KLD er bundet av.

5.9 Tingretten feiltolker det norske bestandsmålet som et intervallmål

Tingretten skriver på side 13:

"Ved å legge til grunn den forståelse av begrepet «bestanden» som fremkommer ovenfor, finner retten det ikke tvilsomt at de aktuelle vedtakene om lisensfelling ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens eksistens. Retten viser i så måte til de ovennevnte vurderingene fra Miljødirektoratet og det svenske Naturvårdsverket, sammenholdt med bestandsmålet om at bestanden skal være i øvre del av intervallmålet på 4 – 6 årlige ynglinger. Disse vurderinger og mål er etter rettens syn tilstrekkelig til å konstatere at saksøker ikke har sannsynliggjort at vedtakene er ugyldige, på dette grunnlag."

Tingretten legger her til grunn den uriktige anvendelsen av bestandsmålet som Miljødirektoratet gir uttrykk for. Bestandsmål har ingen hjemmel i loven og kan kun benyttes som et absolutt minimum. Slik er det også formulert i rovviltforskriften.

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 (bilag 51 paginert 786) 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»."

I likhet med soneforvaltningen, har bestandsmålet ingen lovhjemmel. Prinsippene er nedfelt i forskrift, men praktiseres uriktig og som om de har høyere trinnhøyde enn loven. Til tross for at Fauchald har redegjort for at maksimumsmål ikke er tillatt for truede arter, hvilket også svensk forvaltnings- og rettspraksis viser, fortsetter Miljødirektoratet å omtale dette som et intervallmål.

6 ALTERNATIVE TILTAK JF. NML. § 18, ANNET LEDD

Det andre grunnvilkåret i nml. § 18, annet ledd gjelder også utenfor ulvesone. Selv om vurderingene blir ulike innenfor og utenfor ulvesonen, så skal lovens vilkår vurderes konkret og lojalt i alle vedtak om avlaving av truede dyrearter.

WWF viser til Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016 (JDLOV-2016-7859) pkt. 2.4 (bilag 58 paginert side 843):

”Det innebærer at det etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd stilles strengere krav om å finne andre løsninger innenfor ulvesonen enn utenfor ulvesonen. Vi kan i utgangspunktet ikke se at en slik differensiering er i strid med Bernkonvensjonen artikkel 9 første ledd, jf. ordlyden «other satisfactory solution». Forutsetningen er imidlertid at differensieringen er lojal mot konvensjonens formål og innebærer en rimelig avveining mellom vernebehovet på den ene siden og kostnadene og ulempene ved å oppstille de samme krav om alternative tiltak for et større eller mindre område på den andre siden.”

WWF anfører dertil at jo mer inngripende et tiltak er, jo strengere krav må det stilles til å vurdere alternative løsninger. Ved skadefelling av ett konkret individ som har voldt skade, stilles det nærmest ingen krav til alternative løsninger dersom skadepotensialet vedvarer og ulven ikke er genetisk viktig. Ved omfattende lisensfellingskvoter som ikke er individspesifikke, eller ikke engang har noen skade-begrunnelse, må det etter WWFs syn stilles strenge krav til at alternative løsninger først er tilstrekkelig utprøvd.

6.1 Utenfor revir – nml. § 18 litra b)

WWF gjør gjeldende at det faktisk må gjøres vurderinger konkret ved hvert vedtak av om det er mulig og rimelig å iverksette alternative virkemidler.

Slik KLD praktiserer loven nå, anses det uaktuelt å vurdere andre alternativer enn avlaving utenfor ulvesonen. En slik praktisering av soneforvaltningen er uhjemlet og i direkte strid med naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen art. 9.

Retten må se WWFs anførsel om alternative tiltak i sammenheng med hovedanførselen knyttet til litra b) om at kvoten for lisensfelling må være på et fornuftig og proporsjonalt nivå.

Når KLD fastsetter en lisensfellingskvote som har til formål å sanere 95 % av Norges areal for ulv, må det stilles strenge krav til å vurdere og forsøke alternative løsninger. Hadde derimot KLD fastsatt forsvarlige kvoter for lisensjakt, f.eks. etter svensk modell, kan det naturligvis stilles langt mindre krav til å vurdere alternative tiltak. I Sverige er kvoten for lisensfelling denne sesongen 6 % av den svenske bestanden, i tillegg er kvoten innrettet mot spesifikke individer hvilket gjør faren for utilsiktet skyting av genetisk viktige individer liten. I Norge er kvoten over 50 % av den norske bestanden og det er skutt genetisk viktig ulv på lisensfelling både i oktober 2016 og oktober 2017.

Ett enkelt tiltak hadde f.eks. vært å starte jakten 1. januar istedenfor 1. oktober, slik at det var mulig å få registrert om det var innvandret genetisk viktig ulv før jaktstart.

6.2 Julussa og Osdalen

Det er ikke dokumentert noen offentlige hensyn/interesser som gjør seg gjeldende mer for Julussa og Osdalen enn for all annen ulv alle andre steder i Norge. I og med at det ikke finnes noen ulempe ut over den som må tåles av enhver knyttet til vern av truede dyrearter, blir det

heller ikke noen logisk drøfting av alternative tiltak i departementets vedtak 1. desember 2017. Drøftelsen fremgår på side 39-40 i vedtaket (bilag 50).

Det er en rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil når departementet i sin vurdering av alternative tiltak viser til beitedyrnæringen. Departementet har allerede i vedtaket kommet til at hensynet til beitenæring overhodet ikke kan begrunne felling av ulvene, jf. nml. § 18, litra b). Det vises til vedtakets side 29 (paginert 767):

"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."

På side 39 (paginert 777) skriver departementet videre:

"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."

Men på side 40 (paginert 778) i vedtaket kommer departementet til en konklusjon som står i direkte motstrid til det som allerede er slått fast i vedtaket:

"Når det gjelder ulvrevirene 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." (understreket her)

Det er positivt feil at det er beiteprioritert område og det er feil at beitenæringen i området skal måtte tilpasse seg.

Tingretten drøfter i sin kjennelse ikke denne selvmotsigelsen i vedtaket.

Slik WWF leser kjennelsen på side 18-19, aksepterer tingretten at "å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen" er tilstrekkelig som interesse for å oppfylle nml. § 18 litra c).

WWF gjør gjeldende at tingretten har tolket loven feil når den, så vidt forstås, legger til grunn at soneforvaltningen og bestandsmål medfører at nml. § 18 ikke gjelder utenfor ulvesonen.

7 SIKRINGSGRUNN

7.1 Utenfor revir

Det er så langt skutt seks ulver av kvoten på 12, herunder den eneste kjente genetisk viktige ulven som har kommet til Norge i år. Det er nå viktig at videre jakt stopper frem til konsekvensene for ulvebestanden blir klargjort og at det pågående registreringsarbeidet får avklart hvorvidt noen av de andre ulvene det jaktes på er genetisk viktige.

7.2 Innenfor revir

Det er nå skutt 15 av en kvote på 16 ulver innenfor både Julussa og Osdalen. WWF har imidlertid rettslig interesse i å stanse videre felling nå, slik at skaden ikke blir større enn den allerede er.

Rettslig interesse foreligger også så lenge lisensfellingsperioden løper og KLD ikke gir noen garanti for at kvoten ikke vil bli utvidet.

Det har i de senere årene vært praksis for raskt å utvide kvotene dersom det spores flere ulver i et område der kvoten er brukt opp. Dersom kvotene utvides fordi det spores flere ulver i området, vil WWF ikke rekke å ta nye rettslige skritt.

7.3 Samlet vurdering

Ulvebestanden i Norge er regnet som Kritisk truet på norsk Rødliste, hvilket innebærer at den har ekstremt høy risiko for å dø ut. Den sørskandinaviske bestanden sett samlet, er også truet, selv om den svenske bestanden er to hakk opp på Rødlisten.

All avlaving av ulv i denne situasjonen har betydning for bestanden, ikke bare i Norge, men også Norge og Sverige sett samlet. Det vises til Miljødirektoratets faglige tilrådning 18. september 2017 side 13 (bilag 32 paginert side 383):

"Miljødirektoratet vurderer at denne delen av lisensfellingskvoten hovedsakelig innretter seg mot enslige streifdyr av ulv, hvor uttaket i svært liten grad påvirker bestandsmåloppnåelsen. Dette skal ikke tolkes som at uttaket ikke har noen betydning for bestanden som helhet, da alt uttak i Skandinavia nødvendigvis har en effekt når en ser på den samlede belastningen for ulvebestanden."

Sikringsgrunn foreligger for hvert enkelt individ av en kritisk truet art. Det vises til Oslo tingretts kjennelse om midlertidig forføyning 21. november 2017, som med rette slo fast at sikringsgrunn foreligger.

Det er viktig for WWF å få midlertidig forføyning for å unngå at enda flere dyr skytes og at kvotene utvides etter at det foreløbige antall dyr på kvoten er skutt, særlig innenfor reviområdet.

Det er til nå skutt så mye som 21 ulver på lisensfelling i region 4 og 5, og WWF gjør gjeldende at terskelen for midlertidig forføyning om noe må senkes for de gjenlevende ulvene og at kravet blir enda mer prekært for de få gjenværende etter at så mye skade er voldt.

Den rettslige interessen i forføyningskravet øker jo færre individer av en kritisk truet art som er igjen.

I den grad midlertidig forføyning kan sies å medføre noen relevant ulempe for staten, gjøres det gjeldende at denne nå må anses svært liten idet svært mange ulv nå allerede er skutt.

Forføyningskravet gjelder nå å bevare de få gjenlevende dyrene som det fortsatt er kvote for å felle.

Lagmannsretten bes ta med i betraktning at den del av lisensfellingskvoten som gjelder 14 ulv i de øvrige rovviltregionene, ikke er trukket inn i saken.

8 AVSLUTNING OG PÅSTAND

Idet KLD har nektet å gi oppsettende virkning og det aktivt jaktet på ulv, bes det om at anken prioriteres.

WWF nedlegger 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, 10. januar 2018

Carl Philip F. Fleischer

Denne anke er elektronisk signert ved opplasting i Aktørportalen.