



Oslo, 13. juni 2018

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
Rettslig medhjelper:	Advokat Ea Herstad
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
Partshjelpere:	1. Utmarkskommunenes sammenslutning, 2. Norges Bondelag, 3. Norges skogeierforbund og 4. Norskog



Prosessfullmektig nr. 1:

Advokat Stein Erik Stinessen
Advokatfirmaet Lund & Co
Postboks 1148 Sentrum
0104 Oslo

Prosessfullmektig nr. 2-4:

Advokat Karoline Andersen Hustad
Bondelagets Servicekontor AS
Postboks 9354 Grønland
0135 Oslo

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

* * *



1 INNLEDNING

1.1 Hva saken gjelder – tingrettens domsslutning

Saken gjelder gyldigheten av vedtak fra Klima- og miljødepartementet (KLD) om lisensfelling av ulv vinteren 2017/2018. De konkrete vedtakene som gyldighetsprøvingen omfatter er gjennomført og ulvene er skutt. Det er således de rettslige avklaringene som er formålet med saken.

Saken reiser grunnleggende spørsmål om hvilket vern norske viltarter har etter både den nye Grunnloven § 112, naturmangfoldloven 2009 (nml.) og Bernkonvensjonen.

Den 18. mai 2018 avsa Oslo tingrett dom med slik slutning:

1. *Staten v/ Klima- og miljødepartementet frifinnes.*
2. *I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 136.900 – etthundreogtrettisekstusenihundre – kroner til staten v/ Klima- og miljødepartementet innen to uker fra dommens forkynnelse.*
3. *I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 162.531 – etthundreogsekstifemhundreogtrettien – kroner til Utmarkkommunenes sammenslutning innen to uker fra dommens forkynnelse.*
4. *I sakskostnader betaler WWF Verdens Naturfond 155.000 – etthundreogfemtifemtusen - kroner til Norges bondelag, NORSKOG og Norges Skogeierforbund, innen to uker fra dommens forkynnelse.*

WWF anker herved dommen i sin helhet til Borgarting lagmannsrett. Anken gjelder rettsanvendelsen og bevisvurderingen.

1.2 Prosessuelle forhold

Dommen ble mottatt av ankende part 18. mai 2018. Ankeerklæringen er rettidig.

De øvrige prosessforutsetninger er oppfylt. WWF har fremdeles rettslig interesse i saken. Det vises til tingrettens kjennelse 12. april 2018 der begjæring om å avvise en av WWFs påstander på grunn av manglende rettslig interesse, ikke ble tatt til følge. Kjennelsen ble ikke anket.

1.3 Videre opplegg

WWF vil i punkt 2 redegjøre for tingrettens rettsanvendelsesfeil ved bruken av kilder, både for kildenes relevans og vekting. I punkt 3-9 gjennomgås ankegrunnene for de rettslige grunnlag i den samme rekkefølgen som de er behandlet i tingrettens dom.

WWF anker tingrettens avgjørelse om erstatning for sakskostnader, se nærmere punkt 10 nedenfor.

2 OVERORDNET OM TINGRETTENS RETTSKILDEBRUK

Formålet med saken er å oppnå rettslige avklaringer slik at fremtidige forvaltningsvedtak vedrørende truede arter, og særlig ulv, skal være i tråd med norsk lov og Norges internasjonale forpliktelser.



Tingrettens begrunnelser bygger på et veldig sammensatt tilfang av kilder, og foretar i liten grad en avklarende vurdering av det materielle innholdet i de rettslige standardene som forplikter staten til å frede og ta vare på truede arter i norsk fauna. Et problem er at ikke-bindende, mer politiske uttalelser fra stortingsproposisjoner og komiteinnstillinger brukes på samme linje som autorative rettskilder som lovtekst, rettspraksis og internasjonale konvensjoner.

Bruken av kilder ved tolkning av lovtekst gjøres uten noen nærmere analyse av hva som er det egentlige rettslige innholdet i den aktuelle bestemmelsen, i motsetning til hva som er mer politiske synspunkter, eller rett og slett personlige oppfatninger hos avsenderen.

Videre er tingretten selektivt i sin kildebruk, uten at dette er begrunnet. Som et eksempel vises til at tingretten har lagt vekt på uttalelser fra leder av avdelingen for kultur, natur og arv i Europarådet, Eladio Fernandez-Galiano. Uttalelsene er hentet fra et intervju av Nationen fra januar 2017, i tilknytning til spørsmålet om Norge overholder sine internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Tingretten legger imidlertid ingen vekt på at Fernandez-Galiano i samme intervju uttaler at hensynet til jakt ikke er et legitimt hensyn for felling av ulv i medhold av Bernkonvensjonen.

Dersom slike uttalelser skal tillegges vekt ved tolkningen av Norges internasjonale forpliktelser, må det i alle fall gjøres konsekvent; ikke ved at uttalelser som er gunstig for saksøkte, brukes, mens uttalelsene som taler for saksøkers sak, forbigås i stillhet.

Tilsvarende omtaler tingretten kun utsagn fra WWFs vitner i den grad de kan trekkes frem til ugunst for WWF, mens vitnenes øvrige utsagn ikke drøftes.

Tingrettens gjennomgående bruk av kilder utgjør alene en rettsanvendelsesfeil.

3 GRUNNLOVEN § 112

3.1 Tingrettens vurdering

Det foreligger rettsanvendelsesfeil ved tingrettens tolkning av Grunnloven § 112. Tingretten tar hverken stilling til lovens innhold eller hvorvidt det er en rettighetsbestemmelse. I dommen på side 21 konkluderer tingretten slik:

"Grunnloven § 112 tredje ledd inneholder en tiltaksplikt som skal sikre gjennomføringen av første og annet ledd. Det er rettens syn at denne tiltaksplikten er gjennomført i naturmangfoldloven §§ 18 og 8. De materielle vilkårene for felling av ulv og kunnskapsgrunnlaget følger av naturmangfoldloven §§ 18 og 8. Dersom vilkårene etter naturmangfoldloven §§ 18 og 8 er oppfylt er det rettens syn at vedtakene ikke er i strid med Grunnloven § 112 første eller andre ledd. Det vises derfor til drøftelsen under."

Det gir ingen mening å vurdere tiltaksplikten i tredje ledd, uten først å ta stilling til innholdet i første og annet ledd. Det er videre i strid med lex superior-prinsippet å legge til grunn at Grunnlovens vilkår er oppfylt dersom lovens vilkår er det. En slik tolkning medfører at Grunnloven § 112 blir helt uten innhold og strider mot domstolens plikt etter Grunnloven § 89 til å prøve om lover og beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.

Under prosedyren ble hele Oslo tingretts drøftelse av rettighetsspørsmålet i sak TOSLO-2016-166674 ("Klima-søksmålet") med gjennomgang av rettskilder, lest opp. Retten kom i saken til



at § 112 er en rettighetsbestemmelse og at Grunnloven ikke mister sin betydning på områder som er lovregulert. I nærværende sak kommer tingretten implisitt til det motsatte resultat, uten noen drøftelse overhodet.

3.2 Grunnloven som skranke

KLD omgjorde et tilsvarende vedtak om felling av inntil 47 ulver, datert 20. desember 2016, fordi det ble ansett å være i strid med Bernkonvensjonen og norsk lov, både av KLD selv og Justisdepartementets lovavdeling. I ettertid innhentet KLD juridiske betenkninger for å vurdere handlingsrommet lovverket gir. WWF viste i innledningsforedraget til betenkningen fra professor Ole Kr. Fauchald av 27. februar 2017 (FU 832), der han nettopp skrev at Grunnloven § 112 setter en materiell skranke som beskytter ulv mot inngrep som kan medføre utryddelse i Norge:

"Imidlertid vil § 112 normalt innebære en skranke mot politikk som tar sikte på utryddning av arter fra Norge. Et mulig unntak fra dette kan tenkes for arter som utgjør generelle og alvorlige trusler mot mennesker og som ikke har viktige økosystemfunksjoner. Eksempelvis kan enkelte sykdomsfremkallende organismer plasseres i denne kategorien. Til tross for at noen anser ulv som et «skadedyr» som man ønsker utryddet fra norsk natur, er det ikke rettslig sett mulig å oppstille noe slikt unntak for ulv."

Den grunnlovfestede rettigheten som tilkommer enhver i Norge er at naturen i Norge, inkludert de store rovdyrene, ivaretas på lang sikt slik at kommende slekter også får oppleve en mangfoldig og opprettholdbar natur.

Ulv er definert på Rødlisten som kritisk truet (CR), som er det laveste nivået før lokalt utryddet. Når det likevel tillates svært omfattende felling av den kritisk truede arten settes dens overlevelse på spill, idet det ikke er noen margin å gå på for å sikre artens overlevelse i norsk natur på lang sikt. Dersom vinterens felling ikke hadde vært gjennomført, ville ulvebestanden i Norge sannsynlig vært hevet fra kritisk truet (CR) til sterkt truet (EN) på Rødlisten.

Spørsmålet som tingretten skulle ta stilling til var om det er lovlig å forverre denne tilstanden, i tilfelle hvor mye den kan forverres, og hvor sterke interesser som må til for at fredningsprinsippet skal tilsidesettes.

Den grunnlovfestede retten settes på spill i de nærværende vedtak, blant annet med den begrunnelse at det skal være en "offentlig interesse" at ulv i liten grad forekommer i 95 % av norsk natur (utenfor kjerneområdet for ynglende ulv – den såkalte "ulvesonen"). WWF har med styrke gjort gjeldende at de særdeles vage og generelle hensyn som begrunner den til nå mest omfattende lisensfelling av ulv i Norge noensinne siden fredningen, på ingen måte har slik tyngde at det klare naturvernet som følger av Grunnloven § 112 kan tilsidesettes.

WWF fastholder at de hensyn som begrunnet jakten var så svake og generelle at det var i strid med Grunnloven § 112 å foreta en så omfattende utskyting av Norges mest truede pattedyr. Videre fastholder WWF at det var i strid med Grunnloven § 112 annet ledd ikke å gi allmennheten denne informasjonen om forverring av Rødliste-statusen i vedtakene.

4 BERNKONVENSJONEN ART. 2 OG 6

Tingretten skriver om de grunnleggende forpliktelsene i Bernkonvensjonen art. 2 og 6 på side 21-23, men tar ikke stilling til innholdet i disse forpliktelsene for Norge. Retten skriver



derimot at dersom vilkårene i unntaksbestemmelsen art. 9 er oppfylt, så kan ikke vedtaket om unntak være i strid med grunnforpliktelsene.

Unnlatelsen av å drøfte hovedregelen, og gå rett til unntaket, er ikke metodisk holdbart.

WWF vil anføre at det ikke er mulig å vurdere om vilkårene for unntak er oppfylt dersom en ikke vet innholdet i regelen det skal gjøres unntak fra.

WWF gjør gjeldende at tingretten tar feil når den skriver at det ikke er noe krav i art. 2 om at statene skal tillate artene å oppnå en gunstig bestandsstatus – "favorable conservation status". Tingretten tar ikke stilling til hva dette faktisk betyr eller hva som er alternativet. Tingretten legger heller ikke vekt på uttalelser fra konvensjonens «stående komité» om at artikkel 2 krever en «tilfredsstillende bevaringsstatus».

Gunstig bestandsstatus er noe mindre enn fullt levedyktig. Alternativet er "ugunstig tilstand". Dersom samtlige land som har ratifisert Bernkonvensjonen ikke skal være forpliktet til å la artene nå en "gunstig bestandsstatus" så har konvensjonsforpliktelsen intet innhold.

Når dette kombineres med tingrettens tolkning av vilkåret ikke "true bestandens overlevelse" i art. 9 (se punkt 7.1 nedenfor), så innebærer det at tingretten ikke anser at Bernkonvensjonen er et selvstendig rettslig hinder for å utrydde ulv fra norsk natur.

Tingrettens konklusjon står imidlertid i sterk kontrast til konklusjonen i den betenkning KLD innhentet på spørsmålet fra prof. Fauchald 27. februar 2017 (FU 836):

"Denne mangelen på konkrete regler i Bern-konvensjonen innebærer at hovedregelen må være at landene har påtatt seg individuelle plikter til å opprettholde levedyktige populasjoner innenfor sine grenser."

På samme måte som vedtakene til KLD er tause om den juridiske betenkningen departementet selv innhentet, forbigår tingretten dette i taushet.

Det er WWFs anførsel at årlig lisensjakt som har til formål å holde en art nede på kritisk truet nivå – uten at det foreligger konkret og tilstrekkelig skade/skadepotensiale for husdyr – ikke er i tråd med art. 2 og art. 6 som forbyr "*all forms of (...) deliberate killing*".

Med det omfang – både kvantitativt og arealmessig – avliving av ulv som nå finner sted, er det ikke noen realitet i fredningen og forbudet i art. 6.

5 NML. §§ 1 OG 5

Tingretten har kommet til at formålsparagrafen ikke setter noen rammer for forvaltning av ulv, uten noen nærmere begrunnelse. Tingrettens konklusjon innebærer at et vedtak ikke er ugyldig selv om det strider mot lovens formål. Dette er en klar rettsanvendelsesfeil.

Videre legger tingretten til grunn at et vedtak ikke kan være ugyldig dersom det strider med nml. § 5. Etter bestemmelsen skal forvaltningen ivareta artene og deres genetiske mangfold på lang sikt. Forvaltningsmålet er at artene «forekommer i levedyktige bestander».

Etter tingrettens oppfatning er nml. § 5 en relevant tolkningsfaktor ved anvendelsen av nml. § 18, men «inneholder ikke noen direkte forpliktelser som kan medføre ugyldighet» (side 24 i dommen). Når tingretten på side 26-29 skal tolke nml. § 18, er nml. § 5 likevel ikke trukket



inn i vurderingen. Det eneste tingretten nevner knyttet til nml. § 5, er at vilkåret i nml. § 18 ikke er hva som er en levedyktig bestand.

Det følger av nml. § 5 at artene skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Det er i Stortingsmelding 21 vist til at forarbeidene forutsetter at artene skal ha en "god tilstand". WWF anfører at dette som et minimum betyr det samme som "favourable conservation status", men tingretten tar ikke stilling til hverken hva som ligger i "god tilstand" eller hva som skiller "god tilstand" fra "favourable conservation status".

Tingretten erkjenner at nml. §§ 1 og 5 er relevante tolkningsfaktorer, men vurderer likevel ikke bestemmelsene. Dette er en rettsanvendelsesfeil idet innholdet uansett må fastlegges for at bestemmelsene skal kunne benyttes som tolkningsfaktor.

6 NML. §§ 6, 8, 9 OG 10

WWF har anført at det er en feil ved vedtakene at de ikke følger føre-var-prinsippet eller aktsomhetsplikten nedfelt i nml. §§ 6, 8 og 9. Videre har WWF vist til at KLD ikke vurderer den samlede belastningen av felling i samtlige vedtak, slik loven stiller krav til, jf. nml. § 10.

Tingretten tar overhode ikke stilling til flere av de rettslige grunnlagene som WWF har anført. Tingretten har på side 24 i dommen kort oppsummert sin konklusjon slik:

«Dette vil bli behandlet under punkt 6, da retten mener at hvis vilkårene i naturmangfoldloven § 18 er oppfylt, vil det ikke foreligge et brudd på de nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven.»

Forholdet til føre-var prinsippet og aktsomhetsplikten er imidlertid ikke vurdert under punkt 6. Tingretten har i stedet fastslått at dersom vilkåret i § 18 er oppfylt, så kan det heller ikke foreligge brudd på øvrige bestemmelser i naturmangfoldloven. Dette fremgår på side 32:

«Retten mener det ikke foreligger rettsanvendelsesfeil eller feil faktum i departementets vurdering og konklusjonen om at uttak av Osdalen og Julussa revirene ikke truer bestandens overlevelse. På denne bakgrunn foreligger det heller ikke brudd på naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 eller 10 slik som anført av saksøker»

Hva gjelder kravet til en vurdering av den samlede belastning, viser tingretten til at KLD i fremtiden vil få utført en selvstendig analyse av ulvebestanden i Norge. Dette er irrelevant for vurderingen av foreliggende vedtak. I den grad tingretten overhodet har tolket nml. § 10, har resultatet tilsynelatende blitt at fremtidige analyser eller rapporter kan oppfylle kravet for vedtak som ligger tilbake i tid. Dette er en uriktig tolkning av loven. En slik potensiell analyse vil ikke kunne bringe kunnskap tilbake i tid og ha noen innvirkning på den vurderingen som har blitt gjort før slik kunnskap ble kjent.

Til tross for den manglende vurderingen av de rettslige grunnlagene, kommer tingretten til at WWF skal erstatte delvise sakskostnader. Dette begrunnes med at tingretten «ikke har vært i tvil om resultatet», se dommens side 45. Tingretten viser blant annet til anførselene knyttet til brudd på naturmangfoldloven §§ 6, 8, 9 og 10. Det er svært vanskelig å forstå hvordan retten *ikke* kan være i tvil om et resultat, når retten ikke har vurdert det.



7 NML. § 18 ANNET LEDD OG BERNKONVENSJONEN ART. 9

7.1 Begrepet "bestandens overlevelse"

7.1.1 Betydningen av en sørskandinavisisk bestand

Tingretten kommer til at det er den sørskandinaviske bestanden som skal legges til grunn ved vurderingen av om lisensjakt vil true bestandens overlevelse.

Til støtte for dette vises det til LB-2007-14564. Tingretten har imidlertid ikke vurdert uttalelsen i dommen om at Sverige skal sikres tilsvarende handlingsrom som Norge i ulveforvaltningen. Det innebærer at Norge ikke ensidig kan uttømme det fellingspotensialet som den sørskandinaviske ulvebestanden har. Det er heller ikke vurdert betydningen av at Norge og Sverige ikke har noen avtale om landenes ansvar for den biologiske felles bestanden.

Tingretten har heller ikke tatt stilling til den stående komités uttalelser om tolkningen av landenes forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Landene har en selvstendig forpliktelse, selv om bestanden er delt.

Et land blir ikke fri for sine forpliktelser til å ta vare på egen fauna selv om et naboland alene sikrer overlevelsen til et pattedyr med grenseoverskridende habitat. Det blir som å si at Norge ikke trenger å ha rype eller granskog fordi det finnes mye av begge deler i Sverige. Formålet med Bernkonvensjonen er å forplikte hvert enkelt land til å ta vare på sin egen naturlige fauna – der den naturlig hører hjemme.

Ettersom det ikke finnes noen avtale om felles forvaltning av ulv mellom Norge og Sverige, må begge land oppfylle det minimum som en naturlig tolkning av konvensjonen tilsier. Uttalelsene i LB-2007-14564 taler i retning av at hvert land må bidra såpass at den felles bestanden blir levedyktig, uten at det enkelte lands delbestand alene ville vært levedyktig.

Den felles bestanden i dag er imidlertid ikke levedyktig. I Sverige er den truet og i Norge er den kritisk truet.

Spørsmålet er således ikke om de omtvistede vedtakene truer bestandens overlevelse – spørsmålet er hvor mye den kritiske tilstanden forverres.

Endelig drøfter ikke tingretten det forhold at KLD ikke tar konsekvensen av en felles bestand. KLD tar kun hensyn til en økning i den norske delen av bestanden, men ingen konsekvens av nedgangen i den svenske delen av bestanden.

Tingretten drøfter ikke betydningen av at den svenske bestanden hverken anses levedyktig eller oppfyller kravet til gunstig bevaringsstatus, og at den aggressive norske lisensjakten dermed forhindrer Sverige fra å oppfylle sine minimumsforpliktelser. Til forskjell fra Norge, blir Sveriges forpliktelser håndhevet av EU-kommisjonen.

7.1.2 Forholdet til bestandsmålet

Tingretten har lagt til grunn at så lenge bestandsmålet er nådd, vil uttak ikke true bestandens overlevelse. Dette begrunner tingretten ved å vise til en stortingsmelding og en komiteinnstilling. På side 28 i dommen konkluderer tingretten slik:



«Det er en klar sammenheng mellom det politisk fastsatte bestandsmålet og lovens vilkår om «bestandens overlevelse» da måltallet er satt ut fra en vurdering av hvor stor andel av bestanden Norge må ivareta for at bestanden skal overleve».

Dette er en uriktig tolkning av lovens vilkår. Det politiske fastsatte bestandsmålet er statisk, mens vurderingen av hva som truer bestandens overlevelse er dynamisk. Dette skyldes blant annet betydningen av genetisk viktig ulv; ved høy innavlsgrad kreves en mye større bestand for at bestandens overlevelse ikke skal være truet, enn ved lavere innavlsgrad. Innavlsgraden i den sør-skandinaviske ulvebestanden er svært høy.

Tingrettens vurdering av vilkåret er også i strid med Oslo tingretts tidligere vurdering av vilkåret i kjennelse 21. november 2017. I forføynings-saken kom Oslo tingrett til at det var en saksbehandlingsfeil at vedtakene kun viste til at bestandsmålet var oppnådd, uten å drøfte om lovens vilkår var oppfylt. Det viser at bestandsmålet og lovens vilkår ikke er det samme.

Enda mer underlig blir tingrettens uttalelse i lys av at ingen av partene under hovedforhandlingen anførte at det er et likhetstegn mellom bestandsmålet og vurderingen av hva som truer bestandens overlevelse. Partsrepresentant for staten uttalte det i sin vitneforklaring slik at: *"Det er argumenter som kan tale for at å overholde bestandsmålet også ikke vil true bestandens overlevelse."* Dette er en uttalelse langt mer nyansert og i tråd med virkeligheten, enn det tingretten kategorisk skriver over.

Tingrettens uttalelse baserer seg på at Norge ensidig kan skyve ansvaret for ulvebestandens overlevelse over til Sverige basert på politiske betraktninger, mens Sverige må ta det reelle ansvaret som følger av en rettslig subsumsjon på et naturvitenskapelig, biologisk grunnlag.

At det politiske bestandsmålet ikke tilsvare lovens krav er uttalt av Justisdepartementets Lovavdeling i uttalelse 15. desember 2016, der det presiseres at forvaltningen ikke kan styre etter bestandsmålet alene, men at dette kun kan gjøres innenfor rammene av loven og Bernkonvensjonen.

At det politiske bestandsmålet ikke oppfyller lovens krav – i hvert fall ikke med dagens innavlstilstand og omfattende ulovlig jakt – ble dokumentert gjennom både skriftlige bevis og vitneforklaring fra Petter Wabakken og Skandulv. Til tross for at Wabakken er det mest kyndige vitnet om den skandinaviske ulvebestanden, er hans vitnemål ikke kommentert med ett ord i dommen.

7.1.3 Forholdet til Rødlisten

Ulv er Norges mest kritisk truede pattedyr og det er ekstremt høy risiko for at arten kan dø ut fra norsk natur. Ulv har siden 1971 vært totalfredet i Norge, formelt sett. Likevel fastsettes det kvoter for lisensjakt som er høyere enn det som ville vært ordinære jaktkvoter for levedyktige (ikke truet) bestander av jaktbart vilt. I forhold til bestandens størrelse er det trolig ingen andre dyr det skytes mer av i Norge enn ulv.

Det er laget et kunstig skille mellom lovens vilkår om at felling bare kan tillates dersom det «ikke true bestandens overlevelse», samtidig som ulven er «kritisk truet» på Rødlisten. KLDs syn fremstår nærmest å være at inngrep i bestanden ikke "truer bestandens overlevelse" med mindre arten derved utrykkes i Norge og Sverige på kort sikt.

Det er vanskelig å se hvorfor betydningen av ulovlig felling av ulv skal ta utgangspunkt i den norske Rødlisten og skadens betydning for arten på lang sikt, jf. Høyesteretts dom 1.



september 2016, mens dette grunnleggende perspektivet ses bort ifra ved pretendert lovlig felling av den samme arten.

7.2 Andre tilfredsstillende tiltak

Tingretten har lagt til grunn at det skal være en lavere terskel for alternative tiltak utenfor ulvesonen. WWF er i enig i dette utgangspunktet, men ikke enig i tingrettens subsumsjon. Slik tingretten tolker bestemmelsen, stilles det overhodet ikke noe krav til alternative tiltak utenfor ulvesonen. Ulvesonen utgjør ca. 5 % av Norges areal. I realiteten innebærer tingrettens tolkning at lovens vilkår ikke gjelder for 95 % av landet.

Lovens vilkår gjelder for hele landet. Det innebærer at dersom det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn å drepe ulv, så skal dette vurderes og anvendes – også utenfor ulvesonen. På side 35-36 skriver imidlertid tingretten:

«Lene Lyngby, ekspedisjonssjef i Klima- og miljødepartementet, avga partsforklaring i retten. Hun påpekte at departementet kunne vært tydeligere i oppsummeringen av vedtaket og retten er i enig i det, det er noe uklart hva departementet bygger sin vurdering på. Retten mener imidlertid at det er klart at der formålet med vedtaket er å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen, jf. naturmangfoldloven første ledd bokstav c, er det vanskelig å se for alternative løsninger enn uttak av ulv.» (understreket her)

Hvorvidt det foreligger andre alternative tiltak, skal vurderes opp mot formålet som søkes oppnådd. Det påpekes at hverken GrL § 112, nml. § 18 eller Bernkonvensjonen art. 9 åpner for at "å redusere ulvebestanden" er et lovlig formål som kan begrunne felling. Dersom tingretten mener at vedtaket om felling av ulv etter bokstav c er basert på dette hensyn, er vilkåret for felling i alle fall ikke oppfylt. Tingretten har tilsynelatende ikke lagt vekt på et slikt hensyn i sin vurdering av vilkåret i bokstav c, se nærmere punkt 9 nedenfor.

Formålet med nml. § 18 første ledd bokstav c er ikke å fjerne alle ulver utenfor ulvesonen, men å ivareta offentlige interesser av vesentlig betydning. Det finnes andre alternative tiltak som vil ivareta de hensyn som vedtaket om felling av ulv innenfor ulverevir er begrunnet med.

8 NML. § 18 FØRSTE LEDD BOKSTAV B

Tingretten skriver på side 36 at det ikke eksisterer noe krav om proporsjonalitet ved fastsettelse av kvoter for skademotivert lisensjakt. Tingretten viser i hovedsak kun til lagmannsrettens drøftelse i anken over forføyningskravet.

WWF fastholder at det må være proporsjonalitet mellom omfanget av skademotivert felling og i) skadepotensialet og ii) hvor truet den aktuelle arten er.

Jo mer truet den aktuelle arten (her ulv) er, jo mer alvorlig og overhengende må skadepotensialet være, samt restriktivt i antall. For mindre truede arter, kan det stilles krav om mindre skadepotensiale for å tillate skademotivert felling osv.

Også dersom en fredet art ikke er truet på Rødlisten, slik at vilkåret "ikke true bestandens overlevelse" § 18, annet ledd er irrelevant, så må det være proporsjonalitet mellom de virkemidler som iverksettes og det mål som skal oppnås. Dette fremkommer nettopp ved det kumulative vilkåret i annet ledd om at avlaving kun er tillatt dersom formålet ikke kan oppnås på annen tilfredsstillende måte. Kravet til proporsjonalitet fremkommer for det første



av uttalelser fra Bernkonvensjonens organer og rettspraksis fra andre konvensjonsstater, som tingretten ikke drøfter. Kravet om proporsjonalitet fremkommer også i uttalelsen fra Lovavdelingen 15. desember 2016 under pkt. 3:

“Selv om det også forekommer at norske ulver streifer i Norge vest- eller nordover ut av ulvesonen, er det uklart for oss om lisensfelling av de fire flokkene med tilstrekkelig sannsynlighet vil føre til en tilstrekkelig reduksjon av skadeomfanget til å begrunne felling.”
(understreket her)

Terskelen for skadepotensiale/-risiko er ikke statisk og uavhengig av skaden som vedtaket om felling innebærer. Jo større skade et offentlig inngrep vil gjøre på naturen, jo større krav må stilles til vedtakets effektivitet og vurdering av alternative tiltak. Alternativet til proporsjonalitet er vilkårlighet.

På side 36 erkjenner tingretten at det stilles et krav om proporsjonalitet til "prinsipper og metoder for felling" av ulv, men hevder at dette er «noe helt annet» enn omfanget av felling av ulv. Det er for øvrig ikke drøftet eller gitt noen begrunnelse for hvorfor prinsipper og metoder for felling skal være underlagt et krav om proporsjonalitet, mens hvorvidt det skal felles ulv skal være basert på vilkårlighet.

Tingretten begår rettsanvendelsesfeil når det legges til grunn at det ikke kan utledes noe krav om forholdsmessighet og minste inngreps prinsipp ved tolkningen av nml. § 18 første ledd bokstav b.

En lojal tolkning av naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen er tilstrekkelig for å utlede kravet til proporsjonalitet; det kan ikke gjøres mer omfattende unntak fra totalforbudet mot å drepe ulv enn det formålet med unntaket gjør absolutt nødvendig. Følgelig er ikke vilkårlig satte kvoter for lisensjakt – der kvotene utenfor sonen er dobbelt så høye som antall ulv som finnes – i tråd med loven og konvensjonen.

9 NML. § 18 FØRSTE LEDD BOKSTAV C

9.1 Forholdet til politikk og domstolens prøvelsesrett

Det foreligger rettsanvendelsesfeil ved at tingretten legger til grunn at domstolen skal være tilbakeholden med å overprøve lovligheten av vedtakene. I tingrettens dom på side 44 heter det:

«Retten mener videre at vurderingen av om vilkåret «offentlig interesse av vesentlig betydning» er oppfylt vil bero på et skjønn som domstolen bør være tilbakeholden med å overprøve [...] Det er i stor grad et politisk spørsmål hvor stor ulvebestanden skal være og hvordan den skal forvaltes, så lenge Norge overholder sine internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen.»

Norges forvaltning av ulv må skje innenfor rammene av Grunnloven, loven og Norges internasjonale forpliktelser. Alle lover og rettsregler er gjenstand for domstolenes prøvelse der de oppstiller vilkår og begrensninger for myndighetsutøvelse, det er derfor en feilslutning å påstå at rettsreglene er et politisk spørsmål som retten kan være tilbakeholden med å prøve.



Retten har rett og plikt til å prøve vilkårssiden i rettsreglene fullt ut. Det retten ikke kan overprøve er kan-skjønnets forvaltningen har dersom vilkårene i loven/konvensjonen først er oppfylt, jf. blant annet RG 2000 s. 1125.

9.2 Tingretten styres av Stortingets anmodningsvedtak istedenfor loven

Ved vurderingen av om vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt, tar tingretten utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak. På side 37 i dommen skriver tingretten:

«Retten mener det er klart at utgangspunktet for vurderingen av vilkåret «offentlig interesse av vesentlig betydning» er hva et flertall på Stortinget har ment».

Tingretten legger ved dette til grunn at Stortinget ved etterfølgende anmodningsvedtak kan overstyre lovens vedtatte innhold og internasjonale forpliktelser. Dette er i strid med grunnleggende rettskildelære og en klar rettsanvendelsesfeil. Lover vedtas gjennom en grundig prosess i medhold av Grunnloven § 75 flg. Lovenes innhold kan ikke endres ved politiske uttalelser som måtte komme til enhver tid i etterkant.

I den grad Stortingets føringer er avgjørende for lovtolkningen, er dette uansett ikke nærmere vurdert av tingretten. Stortinget har blant annet uttalt at hensynet til jakt kun kan tillegges vekt dersom det er dokumentert at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir vesentlig forringet. Det er ingen tegn på at tingretten har vurdert dette, og det er i alle fall ikke begrunnet hvorfor vedtakene er gyldige, til tross for at slik dokumentasjon ikke foreligger. Det er således rettsanvendelsesfeil i to plan; både den uriktige rettskildemessige vektingen av anmodningsvedtak og den uriktige tolkningen av innholdet i uttalelsen.

9.3 Tingrettens tolkning av Bernkonvensjonen art. 9 – «dominerende» offentlige interesser

Det foreligger rettsanvendelsesfeil ved at tingretten legger til grunn at naturmangfoldloven, uten nærmere drøftelse, er i tråd med Bernkonvensjonen. Tingrettens begrunnelse fremkommer på side 25 og 37, der det på sistnevnte side oppsummeres slik:

«Bernkonvensjonen artikkel 9 tredje strekpunkt har tilnærmet tilsvarende ordlyd som redegjort for tidligere».

Nml. § 18 første ledd bokstav c setter som vilkår at det må foreligge «offentlige interesser av vesentlig betydning». Teksten i konvensjonen er imidlertid:

«Interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests».

Tingretten har ikke vurdert om «overriding public interests» er det samme som «offentlige interesser av vesentlig betydning», men viser utelukkende til en norsk oversettelse av Bernkonvensjonen.

Det foreligger ingen formell oversettelse av Bernkonvensjonen. Ved tolkningen av denne, er det uansett tolkningsprinsippene i Wien-konvensjonen som skal legges til grunn. Tingretten har ikke foretatt noen nærmere tolkning av innholdet i Bernkonvensjonen, men forutsatt at bestemmelsen er i samsvar med norsk rett. Ut fra dette legges det til grunn en vurdering basert på om de offentlige interessene er av «vesentlig» betydning.

«Overriding» er i Universitetsforlagets engelsk-norsk ordbok oversatt med «altoverskyggende» (i bl.a. Clue brukes også "dominerende"). KLD har selv lagt til grunn at



vurderingen av nml. § 18 første ledd bokstav c, skal gjøres ut fra hva som er altoverskyggende og offentlige interesser. I vedtak 1. desember 2017 side 27 står det:

«Uttaket må være begrunnet i «overriding public interests», altså «altoverskyggende» eller «dominerende» offentlige interesser», FU s. 812.

Likevel vurderer ikke tingretten om vilkåret er oppfylt ut fra denne terskelen. Dette utgjør en rettsanvendelsesfeil.

9.4 Nærmere om domstolens vurdering av hensynene

9.4.1 Helhetlig vurdering og kumulering av hensyn som ikke oppfyller lovens vilkår

WWF gjør gjeldende at KLDs kumulering av hensyn som i mindre eller ingen grad er oppfylt, ikke hverken generelt eller konkret kan oppfylle vilkåret i litra c).

Tingretten har vurdert at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c er oppfylt etter en helhetlig vurdering. På side 43 skriver tingretten:

«Det fremgår av vedtaket at det først og fremst er hensynene bak prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning som gjør seg gjeldene, hensynet til jaktutøvelse og belastningen for lokalsamfunn er kun tillagt en viss vekt.»

Det foreligger flere rettsanvendelsesfeil ved tingrettens tolkning og vurdering av lovbestemmelsen. I det følgende vil det først redegjøres for tingrettens feil ved vurderingen av prinsippet om differensiert forvaltning, og deretter vurderingen av hensynet til jaktutøvelse og belastninger for lokalsamfunnet.

9.4.2 Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning

Soneforvaltningen er ikke i seg selv en offentlig interesse. Soneforvaltningen innebærer at det er ett område som er definert som kjerneområde for ynglende ulv, der terskelen for å felle ulv skal være forhøyet, mens terskelen for å felle ulv skal være lavere utenfor kjerneområdet når det oppstår konflikt med andre interesser i dette området.

Loven gjelder imidlertid i de 95 % av landet som ikke er kjerneområde, så det er ikke tilstrekkelig at ulv befinner seg utenfor sonen. Felling kan kun tillates dersom lovens vilkår er oppfylt, noe som klart ble fastslått av både Lovavdelingen og i høringsrunden med Fauchald m.fl. 27. februar 2017.

En lavere terskel/sterkere vektning av andre interesser utenfor kjerneområdet, bør ikke være i strid med loven, men dette må forutsette en tilsvarende høyere terskel innenfor kjerneområdet, slik at lovens "netto" vern av ulvebestanden ikke blir redusert uten lovendring.

På side 43-44 skriver tingretten:

«Retten mener at hensynet til forutsigbarhet konfliktdemping og tillit til forvaltningen må være legitime hensyn å tillegge vekt selv om en slik praksis langt på vei innebærer at ulv kan felles utelukkende fordi de befinner seg utenfor ulvesonen.»

Dette er en rettsanvendelsesfeil. Tillit til forvaltningen og forutsigbarhet er interessenøytrale hensyn – de kan ikke som sådan være et argument hverken for eller imot å felle ulv.



Tillit og forutsigbarhet kan kun oppnås ved lojal etterlevelse av rettsreglene. Dersom departementet skal vedta å avlive truede dyrearter ut ifra en subjektiv antagelse om at dette vil skape tillit til nevnte forvaltningsorgan, så åpnes det for en i særdeleshet vilkårlig ulveforvaltning, som domstolene (etter tingrettens oppfatning) i tillegg skal være tilbakeholdne ved å prøve.

Tingretten legger til grunn at hensynet til tillit kan tillegges vekt, uavhengig av hvorvidt tilliten til forvaltningen faktisk øker eller reduseres. Det skaper kanskje tillit blant den side som får sine interesser vektlagt, men for det flertallet av befolkningen som ønsker å ta vare på ulven i norsk natur er det ikke tillitsvekkende eller forutsigbart at arten holdes nede på et kritisk truet nivå ved bruk av nye og utvidede begrunnelser hvert år.

9.4.3 Jakt

For det første har ikke tingretten vurdert vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav c opp mot nml. § 16 tredje ledd. WWF har anført at hensynet til jaktrettigheter må vurderes ut fra nml. § 16 tredje ledd som definerer hva jegere skal høste. Det ble blant annet vist til at høsting bare kan tillates når arten produserer «et høstingsverdig overskudd». Jaktrettigheter knytter seg til den bestand som er igjen etter de biologiske faktorer, slik som ulvens predasjon.

En tolkning av nml. § 18 første ledd bokstav c som åpner for felling av ulv, for at jegerne kan høste et større overskudd, er således i strid med nml. § 16 tredje ledd.

For det andre har ikke tingretten vurdert dokumentasjonskravet fra Stortingets anmodningsvedtak. Stortinget har uttalt at hensynet til jakt kan tillegges vekt dersom det er «dokumentert at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelsen blir vesentlig forringet». Om dette skriver tingretten på side 42:

«Departementet uttaler at det ikke sannsynliggjort eller dokumentert at ulvebestanden innvirker på hjorteviltbestanden i en slik grad at grunnlaget for jaktutøvelse i sin alminnelighet er vesentlig forringet.»

Etter de føringer som er gitt av Stortinget, foreligger det ikke grunnlag for felling av ulv. Likevel kommer tingretten, uten noen nærmere begrunnelse, til at hensynet til jaktinntekter er et lovlig hensyn. Dette er en rettsanvendelsesfeil.

9.4.4 Opprettholdelse av spredt bosetting

Tingretten har lagt til grunn at det ikke er sannsynliggjort at ulv har en negativ effekt på spredt bosetting i Norge. Likevel konkluderer tingretten med at hensynet til spredt bosetting kan tillate felling av ulv. På side 43 i tingrettens dom fremgår det:

«Slik retten leser dette mener departementet at det ikke er sannsynliggjort at ulv har en negativ effekt på den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetting i Norge. Det er imidlertid tillagt vekt at ulven en belastning i mange lokalsamfunn.»

Den «belastningen» som tingretten viser til, er vitneforklaringen fra ordføreren i Trysil kommune, Erik Sletten, som forklarte at ulv gjør at folk føler seg utrygge i hans kommune. Det er med andre ord tale om subjektiv frykt for ulven. Denne frykten har departementet selv sagt at ikke kan tillegges vekt etter nml. § 18 første ledd bokstav c. I vedtakets side 32, FU 817, konkluderes det slik:



«De store rovdyrene som er beskyttet etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen vil i alminnelighet kunne være forbundet med en subjektiv frykt hos noen. Dersom unntaket for allmenne helse- og sikkerhetshensyn m.m. skulle fortolkes på en slik måte at slik subjektiv frykt omfattes, ville det langt på vei undergrave lovens og konvensjonens beskyttelse av store rovdyr [...] Departementet har vurdert hensynet til sikkerhet og helse, herunder frykt. Departementet kan imidlertid ikke se at det ut fra disse hensyn er rettslig grunnlag for felling.»

Denne motsigelsen er ikke vurdert av tingretten, som etter å ha vist til vitneforklaringen, kort oppsummerer sin konklusjon slik:

«Retten mener at det ikke hefter feil ved departementets vurdering på dette punkt, det er overveiende sannsynlig at folk opplever ulv som en belastning og dette er et av flere hensyn som kan tillegges vekt.»

Dette utgjør en rettsanvendelsesfeil.

Videre må det være klart at den belastning ulv vil utgjøre for enkelte i et lokalsamfunn, ikke er av en slik art at vilkåret om "offentlig interesse av vesentlig betydning" er oppfylt. Følgelig kan dette ikke begrunne lokal utryddelse av arten.

Tingretten legger vekt på uttalelsene til ordfører i Trysil som forklarte seg om lokalbefolkningens opplevelse av ulv i Trysil, men nevner ikke med ett ord vitneforklaringen til Petter Wabakken som konkret omhandlet de to flokkene i Julussa og Osdalen. Wabakken forklarte at særlig Osdalen var svært sky og levde i et område med lite menneskelig aktivitet. Tingretten ser således bort fra det konkret relevante vitnemålet for de to flokkene, men legger vekt på et generelt vitnemål som ikke omhandler de to konkrete flokkene som er blitt felt.

10 SAKSKOSTNADSAVGJØRELSEN

På side 45 kommer retten til at WWF bør dekke halvparten av både statens og partshjelperorganisasjonenes sakskostnader.

Uten noen drøftelse kommer tingretten dermed til motsatt resultat av Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett i forføyningsspørsmålet.

Tingretten drøfter ikke betydningen av at saken gjelder den mest omfattende nedskytingen av ulv i Norge siden fredningen i 1971 og at dette er første gang spørsmålet om lovligheten av slik praksis prøves i medhold av den nye Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven av 2009.

Tingretten berører heller ikke betenkningen professor Fauchald skrev for KLD, der han konkluderte med at det tilsvarende vedtaket i 2016 ville vært i strid med Bernkonvensjonen om det ikke var blitt omgjort.

Tingretten tar videre ikke stilling til betydningen av at partshjelp er tillatt etter tvisteloven § 15-7 (1) b) om foreninger som har som oppgave å fremme særskilte interesser (i motsetning til litra a) som gjelder partshjelp for den som har et reelt behov begrunnet i egen rettsstilling).

Retten kommenterer heller ikke Århuskonvensjonen som ble påberopt av WWF. Det følger av art. 9 nr. 4 at søksmål om miljøspørsmål ikke skal være «prohibitively expensive», men retten



drøfter ikke betydningen av at de to advokatene for partshjelperne mer enn tredobler sakskostnadene.

11 AVSLUTNING

WWF vil føre de samme dokumentbevis og vitner som ble ført for tingretten. Det tas forbehold om supplerende bevisførsel.

WWF mener det bør settes av fem dager til ankeforhandling.

12 PÅSTAND

WWF nedlegger slik

påstand:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av ulv utenfor etablerte revir i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljødepartementets vedtak 1. desember 2017 om lisensfelling av revirene Julussa og Osdalen er ugyldig.
3. Klima- og miljødepartementets vedtak 7. februar 2018 om felling av tre ulvevalper i revirene Julussa og Osdalen er ugyldig
4. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

* * *

Oslo, 13. juni 2018

Carl Philip F. Fleischer

Denne ankeerklæringen lastes opp i Aktørportalen.