



OSLO TINGRETT

KJENNELSE

Avsagt: 29. desember 2021

Sak nr.: 21-184887TVI-TOSL/08

Dommer: Tingrettsdommer Terje Reinholt Johansen

Saken gjelder: Begjæring om midlertidig forføyning med krav om utsettelse av forvaltningsvedtak som tillater felling av ulver

Noah For Dyrs Rettigheter	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg
Stiftelse WWF Verdens Naturfond	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg
Foreningen Våre Rovdyr	Advokat Andreas Nordby v/advokatfullmektig Bendik Misund Nedberg

Mot

Staten v/ Klima- og miljødepartementet	Regjeringsadvokaten ved advokat Asgeir Nygård
--	--

Foreløpig avgjørelse:

Tingretten har mottatt begjæring datert 27. desember 2021 fra advokat Andreas B. Nordby som på vegne av Noah For Dyrs Rettigheter, Stiftelsen WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr som har krevet midlertidig utsettelse av forvaltningsvedtak 22. desember 2021 fra Klima- og miljøverndepartementet der det er gitt tillatelse for felling av inntil 25 ulver innenfor såkalt «ulvesone» på norsk jord.

Departementets vedtak innebærer at det er tillatt skyting av inntil ulver hørende til henholdsvis Hornmoenreviret, Slettåsreviret og to revirer (grensende mot Sverige), Rømskog og Bograngen, som også omtales som «grenserevirene».

Retten har den 29. desember 2021 gjort telefonhenvendelser til saksøkernes og saksøktes prosessfullmektiger, men også til beslutningstakeren Klima- og miljøverndepartementet som i egenskap av overordnet klageinstans for Rovviltnemndas vedtak 12. oktober 2021 fastsatte enkelte begrensninger i nemndas gitte fellingstillatelse på 40 ulver (medregnet enkelte ulver utenfor ulvesonen) og som i departementets vedtak ble satt til 25 ulver.

Jaktperioden er ment å skje i tidsrommet fra og med 1. januar 2022 frem til 15. februar 2022, og det er – så langt retten forstår på saksøkte – allerede gjort en del praktiske forberedelser for planlagt jaktstart 1. januar 2022 kl. 0900.

Som det fremgår nedenfor i tingrettens nokså summariske premissgiving på dette tidlige stadium i tvistesaken, har domstolen midlertidig besluttet å stanse jakten – med den rettslige konsekvens at *staten og underordnede etater med jaktmannskap midlertidig forbys å igangsette ulvejakten* inntil annerledes avgjørelse måtte bli fastsatt gjennom rettsapparatet.

Retten understreker at denne preliminnære beslutning er foretatt ut fra ren tidsnød hvor det ikke gis praktisk mulighet for iverksettelse av ordinær kontradiksjon der staten som saksøkt skal kunne komme til orde før en mer veloverveid rettsavgjørelse fattes. Retten har i den rådende situasjon, og i kraft av unntaksbestemmelsen i tvisteloven § 32-7 annet ledd sammenholdt med § 34-2 annet ledd om «fare ved opphold», heller ikke hatt mulighet til å danne seg et tilstrekkelig saksgrunnlag til å kunne gjøre en nærmere vurdering av gyldigheten av departementets vedtak 22. desember 2021. Saksøkerne er i denne uavklarte fase likevel tilkjent sakskostnader; slik som krevet i begjæringen. Se nærmere i rettens merknader avslutningsvis i denne foreløpige avgjørelse.

I lys av informasjonshensyn knyttet til saksøkernes krav og rettens midlertidige avgjørelse, gjengis saksøkernes begjæring om midlertidig forføyning i sin helhet (unntatt de rene bilagshenvisninger og liknende):

Saksøkerne Noah For Dyrs Rettigheter, Stiftelse WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr har fremholdt i forføyningsbegjæring 27. desember 2021 til Oslo tingrett:

1 INNLEDNING

Saken gjelder begjæring fra NOAH – for dyrs rettigheter («NOAH»), Stiftelsen WWF Verdens naturfond («WWF») og Foreningen Våre Rovdyr («FVR») (samlet «saksøkerne») om midlertidig forføyning mot vedtak 22. desember 2021 fra staten v/Klima- og miljødepartementet («staten»). Vedtaket gjelder felling av ulv innenfor ulvesonen og innebærer at det kan felles i alt 25 ulver.

Lisensjakten innenfor ulvesonen starter 1. januar 2022, med andre ord om 5 dager. Erfaringsmessig blir en stor andel av de ulvene som det er gitt fellingstillatelse for, skutt i løpet av de første dagene i jaktperioden. Dersom midlertidig forføyning ikke umiddelbart blir besluttet (innen 1. januar 2022), er det sannsynlig at flere ulver blir felt daglig frem til kjennelse foreligger.

Ulv er en fredet dyreart, og den aktuelle fellingen gjelder innenfor ulvesonen. Dersom ulvene felles, skjer det en uopprettelig skade som vil ha stor innvirkning på bestanddelen av den fredede arten i Norge.

NOAH, WWF og FVR ber derfor retten avsi kjennelse uten muntlig forhandling og uten at staten får uttale seg, jf. tvisteloven § 32-7 annet ledd. Dersom anmodningen ikke blir tatt til følge, ber vi om at retten innkaller til rettsmøte så snart som mulig.

Staten fattet for to år siden - den 31. desember 2019 - et tilsvarende vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen. Oslo tingrett har i dom 9. juli 2021 (sak nr. 20-064433TVI-TOSL/02) slått fast at dette vedtaket var ugyldig. Avgjørelsen er anket til Borgarting lagmannsrett (sak nr. 21-145082ASD-BORG/02), og ankebehandlingen er berammet til 14. juni 2022.

Ettersom Oslo tingrett har kommet til at vedtaket 31. desember 2019 er ugyldig, og saken fortsatt står til prøving for domstolene, krever NOAH, WWF og FVR at retten avsier kjennelse om midlertidig forføyning for at staten forbys å iverksette vedtak 22. desember 2021 om felling av ulv i revirene Hornmoen, Slettås og ulv på norsk side i revirene Bograngen og Rømskog inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger. Statens vedtak 22. desember 2021 er fattet på samme rettslige grunnlag som statens vedtak 31. desember 2019, og NOAH, WWF og FVR vil anføre at også det nye vedtaket er ugyldig. Av hensyn til prosessøkonomi, vil det mest rasjonelle formodentlig være å stanse denne saken i påvente av rettskraftig avgjørelse i sak nr. 21-145082ASD-BORG/02 etter at spørsmålet om midlertidig forføyning er behandlet.

2 OVERORDNET OM SAKSØKERNES KRAV

Forføyningskravet er at staten skal forbys å iverksette vedtaket inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.

Hovedkravet er sannsynliggjort etter tvisteloven § 34-2 første ledd fordi:

- Vedtaket er fattet med samme rettslige begrunnelse som vedtaket 31. desember 2019. Oslo tingrett har i dom 9. juli 2021 kommet til at dette vedtaket er ugyldig.

- NOAH, WWF og FVR anfører at det tilsvarende gjelder for statens vedtak 22. desember 2021. Dette vedtaket omfatter også flere revir enn vedtaket 31. desember 2019.

Midlertidig forføyning må under enhver omstendighet (på subsidiært grunnlag) avsies etter unntaket i tvisteloven § 34-2 annet ledd ettersom det er «fare ved opphold»:

- Lisensfelleringsperioden innenfor ulvesonen starter 1. januar 2022, jf. rovviltforskriften § 10 femte ledd bokstav d.
- Etter vedtak 17. desember 2018 om felling av Slettås-reviret innenfor ulvesonen, begjærte NOAH midlertidig forføyning 28. desember 2018. To av tre ulver ble skutt før rettsmøtet i Oslo byfogdembete 3. januar 2019. Oslo byfogdembete avsa kjennelse 7. januar 2019 (TOBYF-2018-194766), hvor NOAHs begjæring ikke førte frem.
- Etter vedtak 31. desember 2019 om felling av Letjenne-reviret innenfor ulvesonen ble fire av ulvene skutt 1. januar 2020.
- I forbindelse med felling utenfor ulvesonen (fra 1. desember 2021), ble foreldrepåret i Slettås-reviret innenfor ulvesonen nylig skutt mens de befant seg utenfor ulvesonen (11. desember 2021).
- Dersom midlertidig forføyning ikke umiddelbart blir besluttet, vil de aktuelle ulvene høyst sannsynlig bli skutt de første dagene i januar 2022.

Det foreligger sikringsgrunn etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b, fordi:

- Dersom midlertidig forføyning ikke umiddelbart blir avsagt, vil de aktuelle ulvene høyst sannsynlig bli skutt de første dagene i januar 2022.
- Så lenge ulvene felles, er det opplagt at de utsettes for «vesentlig skade eller ulempe».
- Ulvene vil høyst sannsynlig felles innen kort tid dersom kjennelse om midlertidig forføyning ikke avsies. Midlertidig forføyning er derfor nødvendig for å «hindre voldsomheter».

Midlertidig forføyning er et proporsjonalt virkemiddel, jf. tvisteloven § 34-1 annet ledd:

- Statens eventuelle ulemper ved ikke å kunne gjennomføre lisensfelling før rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger, står ikke i «et åpenbart misforhold», jf. tvisteloven § 34-1 annet ledd, til saksøkernes interesse i å hindre den umiddelbare og nærstående faren for irreversible og uopprettelige skader på den kritisk truede ulvebestanden i Norge.

NOAH, WWF og FVR vil be om at midlertidig forføyning besluttes uten muntlig forhandling, og uten at staten får uttale seg, jf. tvisteloven § 32-7 annet ledd. Dersom staten ber om et rettsmøte som skulle medføre at kjennelsen omgjøres, vil den første kjennelsen kun ha som konsekvens at lisensfelling utsettes noe. Det vil fortsatt være tilstrekkelig tid til å gjennomføre felling innen lisensjakten avsluttes 15. februar 2022.

NOAH, WWF og FVR understreker at staten selv kunne unngått at det avsies kjennelse uten rettsmøte, ved å fatte klagevedtak på et tidligere tidspunkt. Saksøkerne stiller seg uforstående til at staten de siste årene fatter vedtak kort tid før lisensjakten starter, slik at det i realiteten ikke blir adgang til å prøve vedtaket for en domstol før vedtaket er iverksatt og fullendt. I tillegg til den korte

tidsperioden kommer også juleferien med de ytterligere konsekvenser dette får for både advokatenes og rettens tilgjengelighet og kapasitet.

3 SAKENS FAKTISKE SIDE

3.1 Kort om ulvens kritisk truede status og forvaltningen av den

Ulven er totalfredet og oppført som kritisk truet (CR) på Norsk Rødliste for arter (2021), med ekstremt høy risiko for å dø ut. Ulv står i en særstilling som oppført i vedlegg II til Bernkonvensjonen, som igjen stiller særskilt strenge krav til beskyttelse av arten. Lovverket åpner kun for noen snevre unntak fra forbudet mot å avlive ulv. Bestanden i Norge i 2020-2021 er av staten oppgitt å være på 83-86 ulver hvorav kun 57-58 helnorske.

De regionale rovviltnemndene fatter hver høst vedtak om kvote for felling av ulv utenfor og innenfor ulvesonen. Vedtakene blir tradisjonelt påklaget videre til Klima- og miljødepartementet, som fatter endelig klagevedtak innen nyttår.

Vi vil i punkt 3.2 og 3.3. nedenfor redegjøre kort for vedtaket 31. desember 2019 med etterfølgende domstolsbehandling og vedtaket 22. desember 2021 som vil bli iverksatt 1. januar 2022. Staten fattet også vedtak i 2020 om felling av ulv innenfor ulvesonen, men dette vedtaket har ikke direkte relevans for det denne saken gjelder.

3.2 2019-2021: Statens vedtak 31. desember 2019 om felling av Letjenna-reviret innenfor ulvesonen kjennes ugyldig av Oslo tingrett

Staten fattet vedtak 31. desember 2019 om felling av 6 ulver i Letjenna-reviret innenfor ulvesonen vinteren 2019/2020.

Oslo tingrett slo fast i dom 9. juli 2021 at vedtaket er ugyldig.

Avgjørelsen er anket til Borgarting lagmannsrett, og ankeforhandlingen er berammet til 14. juni 2022. De sentrale punktene i vedtaket og dommen, som også får betydning i vår sak, vil det bli redegjort for nedenfor i punkt 4.

3.3 2021: Statens vedtak 22. desember 2021 om felling innenfor ulvesonen

I forbindelse med lisensfellingsperioden for 2021/2022, innga Statsforvalterens sekretariat for rovviltnemndene i region 4 og 5 anbefaling om en kvote for lisensfelling innenfor revirene Hornmoen, Mangen og Rømskog på inntil 24 ulver, med formål om å felle alle ulvene som tilhører revirene.

Sekretariatets innstilling redegjør kun for de generelle ulempene ved tilstedeværelse av ulv i de nevnte revirene, som beitenæringen, jegermiljøet og deler av lokalbefolkningen opplever. Sekretariatet trekker frem at tilstedeværelse av ulv over lang tid gjør at belastningen har pågått over mange år og har bygget opp under «konflikten». Sekretariatet trekker ikke frem noe spesielt med ulvene i Hornmoen, Mangen og Rømskog som gjør disse revirene særlig mer konfliktfylte enn andre. Sekretariatet antar i stedet at det er knyttet en viss grad av konflikt til *alle revirene* innenfor ulvesonen.

I fellesmøte 8. oktober 2021 fattet rovviltnemndene i region 4 og 5 vedtak om kvote for lisensfelling av 28 ulver med formål om å felle alle ulvene i revirene Hornmoen, Mangen, Bograngen og Rømskog innenfor ulvesonen. Rovviltnemndene gikk dermed utover innstillingen fra sekretariatet, ved å legge til Bograngen-reviret i kvoten.

Saksøkerne klaget på vedtaket.

Rovviltnemndene behandlet de innkomne klagene 11. november 2021 og opprettholdt sitt tidligere vedtak.

Staten fattet vedtak 22. desember 2021 om felling av ulv innenfor ulvesonen. Rovviltnemndenes vedtak om felling av Hornmoen og ulv på norsk side i revirene Rømskog og Bograngen ble opprettholdt, mens klagene fra NOAH og andre miljøvernorganisasjoner ble tatt til følge kun for Mangen-reviret (ettersom dette grenser til det genetisk viktige Sletten-reviret).

Før staten fattet klagevedtaket, ble foreldrepåret i Slettås-reviret skutt 11. desember 2021 i forbindelse med jakten *utenfor* ulvesonen (uten at det forelå vedtak om felling av disse). Som følge av dette har departementet i vedtak 22. desember 2021 besluttet at de gjenværende ulvene i Slettås-reviret skal felles. Til sammen utgjør vedtaket om kvote 25 ulver.

Departementet har innledningsvis på side 2 i vedtaket oppsummert begrunnelsen slik: *«I vurderingen av § 18 første ledd bokstav c har departementet blant annet lagt vekt på forholdet til bestandsmålet, distriktpolitiske hensyn, hensynet til å dempe konflikt knyttet til forvaltning av ulv og å øke tilliten til forvaltningen av ulv. Departementet anser at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i en periode har vært betydelig, og at en stor del av konflikten bygger på at den norske delbestanden i en periode har ligget over bestandsmålet. Departementet finner at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået. Departementet mener at lisensfelling av ulvene i Hornmoenreviret, Slettåsreviret og ulv i grenserevirene Rømskog og Bograngen som oppholder seg på norsk side av riksgrensen, vil bidra til konfliktdemping og til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.»*

Departementet har begrunnet vedtaket på samme måte som i vedtaket 31. desember 2019. Dette vedtaket ble som nevnt ovenfor kjent ugyldig i Oslo tingrett fordi hensynet til den verneverdige arten ikke hadde blitt tillagt tilstrekkelig vekt i vurderingen etter § 18 (1) c. I tingrettens dom ble staten kritisert for at *«Bestandsmålet får dermed indirekte helt avgjørende betydning i vurderingen»* (s. 22)

Til tross for dette har den nye regjeringen i Hurdalsplattformen lagt til grunn at det skal føres en mer restriktiv rovdyrpolitikk og sikre at bestandsmålene faktisk følges opp (s. 32).

Staten har fulgt opp regjeringens retningslinjer, og har vedtatt felling av et betydelig antall dyr. Staten har bevisst ikke hensyntatt tingrettens begrunnelse ettersom avgjørelsen ikke er rettskraftig (se vedtakets side 14 om dette).

NOAH ba den 23. desember 2021 staten om å beslutte utsatt iverksettelse av vedtaket. Staten har i brev 23. desember 2021 vurdert anmodningen og konkludert med at *«Hensynet til en effektiv gjennomføring av lisensfelling tilsier at det er behov for å iverksette vedtaket i tråd med ordinær fellingsstart. Det taler mot at det gis utsatt iverksettelse av vedtaket, og departementet tillegger dette hensynet stor vekt.»* Hensynet til effektiv gjennomføring ble altså vektlagt i større grad enn hensynet til de irreversible følger vedtaket har.

Lisensfellingperioden innenfor ulvesonen begynner 1. januar 2022, jf. rovviltforskriften § 10 femte ledd bokstav d.

4 SAKENS RETTSLIGE SIDER

4.1 Innledning

Saksøkerne krever midlertidig forføyning for at staten forbys å gjennomføre vedtak 22. desember 2021 før det foreligger rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet.

NOAH, WWF og FVR anfører *prinsipalt* at det er sannsynliggjort at statens vedtak 22. desember 2021 er ugyldig og at hovedkravet dermed er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd, se punkt 4.3.1. Som et utgangspunkt vil det anføres at vedtaket er beheftet med feil ved både rettsanvendelsen, vurdering av faktum og saksbehandlingen. Med sikte på denne midlertidige forføyningen vil NOAH, WWF og FVR i første rekke konsentrere sine rettslige anførsler til den delen av vedtaket som overlapper med vedtaket fra 31. desember 2019, og som Oslo tingrett har kjent ugyldig. Saksøkerne tar forbehold om å gjøre ytterligere anførsler gjeldende ved en senere rettslig behandling av vedtaket, og anførsler i denne rettsprosessen kan på ingen måte forstås som en oppgivelse av anførsler i andre prosesser.

I punkt 4.2 nedenfor følger en redegjørelse av de rettslige utgangspunkter for felling av ulv. Hovedkravet vil bli gjennomgått i punkt 4.3.1. Det gjøres *subsidiært* gjeldende at midlertidig forføyning må besluttes ettersom det er «fare ved opphold», jf. punkt 4.3.2. Endelig redegjøres det for sikringsgrunn i punkt 4.4 og proporsjonalitet i punkt 4.5.

4.2 Rettslige utgangspunkter for felling av ulv

4.2.1 Rettslige vilkår for felling av ulv og domstolenes prøving av vilkårene

Ulv er fredet i Norge og underlagt et strengt rettslig vern ("*strict protection*", jf. Bernkonvensjonen art. 6 og vedlegg 2). Unntak fra fredning krever dermed et rettslig grunnlag. Naturmangfoldloven § 18 oppstiller tre kumulative vilkår for felling av ulv (som tilsvarer Bernkonvensjonen artikkel 9 med unntak av alternativet i artikkel 9 nr. 1 siste strekpunkt).

For det første kan uttaket ikke true «bestandens overlevelse», jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd første punktum.

For det andre må formålet med vedtaket ikke være mulig å nå på «en annen tilfredsstillende måte», jf. naturmangfoldloven § 18 annet ledd.

For det tredje må uttaket oppfylle et av vilkårene i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav a) til g). Det aktuelle vilkåret i vår sak er bokstav c) om uttak som skal «*ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning*».

Naturmangfoldloven § 18 annet ledd annet punktum bestemmer at det ved vurdering av felling etter første ledd bokstav c), skal «*legges vekt på om bestandsmål som er vedtatt i Stortinget er nådd*». Denne bestemmelsen påvirker kun forvaltningens «kan»-skjønn og dermed ikke hvorvidt de rettslige vilkårene i første ledd bokstav c) er oppfylt.

Saken gjelder gyldigheten av et enkeltvedtak etter naturmangfoldloven. Det har for tidligere domstoler i ulik grad vært vurdert hvilken prøvingsintensitet domstolen har. Oslo tingrett la i dom 9. juli 2021 til grunn at det generelt bør vises noe tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningens konkrete anvendelse av lovens vilkår på sakens faktum for vilkår som forvaltningen er mest egnet til å vurdere. I vårt tilfelle, som gjelder samme uriktige skjønnsvurdering som i vedtaket som ble behandlet i den aktuelle tingrettssaken, er det likevel basert på premissene klart at domstolen er vel så egnet som forvaltningen til å prøve faktum mot lovens vilkår. Spørsmålet om prøvingsintensitet kommer derfor ikke på spissen i vår sak.

4.2.2 Det politiske bestandsmålet

Stortinget har gjennom rovviltforliket i 2016 vedtatt et politisk bestandsmål på 4-6 årlige valpekull (ynglinger) i Norge og i grenserevir til Sverige, jf. rovviltforskriften § 3 første ledd annet punktum. Minst tre kull skal være født i helnorske revir, og kull i grenserevir medregnes med en faktor på 0,5, jf. henholdsvis første ledd tredje og femte punktum. Det foregår derfor en årlig kvoteregulert lisensjakt på ulv i Norge i tillegg til felling av skadevoldende ulver, som også påvirker bestandsutviklingen.

Stortinget har bestemt at rovviltartene skal forvaltes så nært de politiske bestandsmålene som mulig. Det er samtidig en klar forutsetning at denne forvaltningen må utføres innenfor de rettslige vilkårene for felling i naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. Det politiske bestandsmålet påvirker dermed først en beslutning om felling *dersom de rettslige vilkårene for felling først er oppfylt*.

Det politiske bestandsmålet *rettslige betydning* ligger i (i) at rovviltnemndene gis kompetanse til å vedta felling av ulv dersom bestanden er over bestandsmålet (og de rettslige vilkårene for felling er oppfylt), jf. rovviltforskriften §§ 7 og 10, og (ii) at forvaltningen kan trekke bestandsmålet inn i «kan»-skjønnnet ved vurderingen av uttak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c).

4.2.3 Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning (ulvesonen)

Stortinget har gjennom *prinsippet om geografisk differensiert forvaltning* delvis «forhåndsutført» den interesseavveiningen som naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c) gir anvisning på. Soneforvaltningen innebærer at landet er delt opp i beiteprioriterte områder, der terskelen for å felle ulv skal være lav, og rovviltprioriterte områder (ulvesonen), der terskelen for å felle ulv skal være tilsvarende høy. Ulvesonen ligger i region 4 og region 5 som samlet befinner seg i det som var Østfold, Oslo, Akershus og Hedmark, nå Oslo, Viken og Innlandet, jf. rovviltforskriften § 2 bokstav d. Ulvesonen er et prioritert forvaltningsområde for ulv og utgjør omtrent fem prosent av fastlandsarealet i Norge. Formålet med soneforvaltningen er å forvalte beitedyr og rovvilt så adskilt som mulig for å begrense skader voldt av rovvilt, og derigjennom skape forutsigbarhet og dempe konfliktene omkring rovvilt.

Stortinget har bestemt at innenfor ulvesonen skal (i) ynglende ulv *etablere seg*, (ii) beitenæringen og øvrige næringer *tilpasse seg ulven* og (iii) terskelen for felling av ulv være *høy*, jf. Meld. St. 21 (2015-2016) s. 17 og Innst. 330 S (2015-2016) s. 3. Høyesterett fant i avgjørelsen HR-2021-662-A at tre vedtak om felling av ulv *utenfor* ulvesonen var gyldige, hvorav to av vedtakene var basert på naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Den svært lave terskelen for unntak fra det strenge vernet av ulv som Høyesterett aksepterte *utenfor* ulvesonen (95 % av landarealet i Norge), får betydning for vern av ulv *innenfor* ulvesonen (5 % av landarealet i Norge) og hvilken terskel for

unntak som der må oppstilles. Dette er en logisk og naturlig konsekvens av det rettslige utgangspunktet om at ulven er totalfredet i *hele* Norge.

Når prinsippet om geografisk differensiert forvaltning i seg selv kan praktiseres slik at nær all ulv *utenfor* ulvesonen avlives, må ulv *innenfor* ulvesonen underlegges en *tilsvarende forsterket beskyttelse* for at naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen ikke skal brytes eller undergraves.

4.3 Hovedkravet og grunnlaget for det

4.3.1 Prinsipalt: Vedtak 22. desember 2021 om felling innenfor ulvesonen er ugyldig

NOAH, WWF og FVR vil anføre at vedtak 22. desember 2021 om felling av ulver i revirene Hornmoen, Slettås og ulver på norsk side i revirene Bograngen og Rømskog er ugyldig. Av hensyn til det presserende tidsperspektivet og nødvendigheten av en rask kjennelse, vil NOAH, WWF og FVR i første rekke fokusere på at vedtaket er ugyldig på bakgrunn av feil i statens skjønnsmessige vurdering under naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Dette er den samme feilen som ligger i vedtaket fra 31. desember 2019, og som Oslo tingrett har lagt til grunn at gjør vedtaket ugyldig.

Statens begrunnelse i vedtaket 31. desember 2019 var i korte trekk at ulike hensyn knyttet til Letjenna-reviret, herunder konfliktdemping, beitenæring, jaktinteresser og psykososiale forhold, samlet sett var tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Staten la vekt på at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden over noen år hadde vært betydelig, og at det å redusere konfliktnivået derfor måtte anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. En reduksjon av ulvebestanden ned mot det politisk bestemte bestandsmålet, ville derfor etter statens syn bidra til konfliktdemping og ivaretagelse av tilliten til rovviltforvaltningen.

I Oslo tingretts dom 9. juli 2021 ble vedtaket kjent ugyldig.

På side 20 i avgjørelsen legger retten til grunn at vedtaket må forstås slik at det var «*hensynet til konfliktdemping og tillit til rovviltforvaltningen som var utslagsgivende i vurderingen*». Etter en gjennomgang av forarbeidene sluttet retten korrekt at «*terskelen for uttak skal være betydelig høyere innenfor ulvesonen enn utenfor*» (side 22). Retten pekte videre på at «*de som bor utenfor ulvesonen kunne ha en forventning om at ulv ikke på varig basis tar opphold der. Motsetningsvis følger det at det ikke kan oppstilles en tilsvarende forventning innenfor ulvesonen*» (side 22).

Når det gjelder Letjenna-reviret, pekte retten på at det ikke var «*trukket frem andre omstendigheter ved reviret som gjorde belastningene med reviret større enn ved andre revir eller at reviret var særlig konfliktskapende*». Det var heller ikke «*opplysninger om at reviret gikk ut over hensynet til lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter*». Det konfliktskapende elementet som ble trukket frem i vedtaket knyttet seg «*derfor primært til at det anses konfliktskapende at bestanden er over bestandsmålet*», og retten konkluderte med at bestandsmålet «*dermed indirekte [fikk] en helt avgjørende betydning i vurderingen*».

Etter saksøkernes oppfatning ga retten videre et treffende bilde for statens uriktige og selvmotsigende rettsanvendelse i dommens tredje siste avsnitt på side 22:

«Dersom det anses konfliktskapende at bestanden er over bestandsmålet og hensynet til konfliktdemping skal kunne tillegges avgjørende vekt uten at det er andre spesielle

omstendigheter som gjør seg gjeldende enn hva tilfellet var for Letjennareviret, vil § 18 første ledd bokstav c i stor grad gi grunnlag for felling av revirer innenfor ulvesonen så fremt bestandsmålet er oppnådd og det ikke er tale om genetisk viktige individer. Etter rettens syn tilsier signalene fra Stortinget at det har vært lovgivers intensjon at terskelen skal settes høyere, slik at det skal noe mer til for at uttak skal kunne finne sted innenfor ulvesonen enn de hensyn som talte for felling av Letjennareviret.»

Retten konkluderte etter dette med at staten hadde «lagt til grunn en lavere terskel i vedtaket enn det lovgiver har forutsatt» og kunne ikke se at hensynet til tillit «til forvaltningen talte for felling av Letjennareviret.». På bakgrunn av «avviket mellom terskelen forarbeidene oppstiller og de konkrete omstendighetene som gjorde seg gjeldende for Letjennareviret» konkluderte retten med at dette avviket var «så markert at forvaltningens avveining bør tilsidesettes.»

Det er NOAH, WWF og FVRs klare oppfatning at vedtaket 22. desember 2021 bygger på samme begrunnelse – og dermed mangler – som vedtaket fra 2019. Vedtaket beskriver betydningen av Oslo tingretts avgjørelse slik på side 14: «Oslo tingrett avsa 9. juli 2021 dom i sak om gyldigheten av Klima- og miljødepartementets klageavgjørelse om lisensfelling av ulvene i Letjennareviret innenfor ulvesonen i 2020 (20-064433TVI-TOSL/02). Tingretten fant at vedtaket er ugyldig. Staten er ikke enig i rettsforståelsen som er lagt til grunn i dommen, og har anket. Tingrettsdommen er derfor ikke rettskraftig.»

NOAH, WWF og FVR finner det påfallende at staten velger å avsi et nytt vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen på det samme rettslige grunnlaget som Oslo tingrett har kommet til at er uttrykk for en uriktig rettsoppfatning. Av hensyn til den usikkerheten som ligger i hvorvidt et nytt vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen også vil være ugyldig, burde staten etter saksøkernes oppfatning på eget initiativ ha avstått fra å fatte nye vedtak innenfor ulvesonen inntil det forelå en rettskraftig avgjørelse i sak nr. 21-145082ASD-BORG/02.

I likhet med vedtaket av 31. desember 2019 har staten på nytt i dette vedtaket kommet til at de negative effektene på de ulike interessene – beitenæring, jakt, trygghet og psykososiale forhold – er begrenset og kan dermed alene ikke gi hjemmel til unntak under naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav c. Deretter konkluderer staten med at den samlede belastningen fra ulvens tilstedeværelse har bidratt til konflikt i lokalsamfunnet, og at dette – sammen med tillitt til forvaltningen – er tilstrekkelig for at vilkåret i § 18 første ledd bokstav c er oppfylt. For å illustrere likheten mellom de to vedtakene inntas den konkrete begrunnelsen om denne avveiningen. I vedtak av 31. desember 2019 (s. 30) fremgår det:

«Departementet mener at konfliktnivået knyttet til ulvebestanden i Norge over noen år har vært av en så betydelig karakter, at å redusere konfliktnivået må anses å være en tungtveiende nasjonal interesse, som omfattes av distriktpolitiske hensyn. Å redusere ulvebestanden når vi over noen år har ligget over bestandsmålet, vil etter departementets vurdering bidra til konfliktdemping og dermed ivareta distriktpolitiske interesser, samt bidra til å ivareta tilliten til rovviltforvaltningen.»

I vedtak av 22. desember 2021 (s. 35) fremgår det at:

«Departementet anser konfliktnivået som betydelig, og vurderer at det foreligger tungtveiende offentlige interesser knyttet til å redusere konfliktnivået tilknyttet ulv i ulvesonen. Departementet anser at lisensfelling vil virke konfliktdepende, selv om det er

sannsynlig med forekomst av både streifulv og relativt rask reetablering av ulv i de aktuelle reviområdene.»

Staten har altså ikke overholdt den høye terskelen for felling innenfor ulvesonen i tråd med prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

Saksøkerne vil også påpeke at staten har valgt å opprettholde vedtak om felling av Rømskog-flokken til tross for at Miljødirektoratet i sin vurdering la til grunn at «*Miljødirektoratets vurdering er at, selv med forholdsregler, vil det være en høyere risiko for feilfelling av individer fra Settenreviret ved lisensfelling i revirene Mangen og Rømskog, sammenlignet med lisensfelling av ulvene i revirene Hornmoen og Bograngen. Miljødirektoratet understreker at den sikreste måten å eliminere risikoen på, er å ikke tillate lisensfelling i revirene som ligger nært Settenreviret.*»

Staten har på grunn av Miljødirektoratets anbefaling omgjort rovviltnemndenes vedtak om felling av Mangen-flokken, men opprettholdt felling av Rømskog-flokken selv om det vil være like høy risiko for feilfelling av individer fra Settenreviret. Staten skriver på side 20 i vedtaket at «*Etter departementets vurdering tilsier dette at det i utgangspunktet kan være ønskelig å unngå lisensfelling i revirene Rømskog og Mangen*», men at «*Rømskogreviret er imidlertid et grenserevir og har ikke betydning for oppnåelsen av delmålet om 3 helnorske ynglinger.*» Staten har dermed ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor den risikoen for feilfelling av Sletten-ulvene bør aksepteres.

Vedtaket er basert på generelle og vage påstander om «*belastning*» uten at det er påvist hvordan belastningene er over det som man kan forvente fra den normale forekomsten av ulv innenfor ulvesonen.

På samme måte som i vedtaket 31. desember 2019 vektlegger staten konflikten som knytter seg til at ulvebestanden ligger over det politiske bestandsmålet. Det politiske bestandsmålet har altså nok en gang blitt tillagt en helt avgjørende betydning i vurderingen. Oslo tingrett har som nevnt slått fast at en slik anvendelse av den geografisk differensierte forvaltningen og det politiske bestandsmålet er uttrykk for en uriktig rettsoppfatning. Tingrettens resonnement har dessuten større tyngde i vår sak, da det her er tale om hele 4 revirer, mens det i vedtaket 31. desember 2019 kun var tale om ett revir. Vedtak 22. desember 2021 om felling innenfor ulvesonen inneholder samme feil i skjønnsvurderingen som vedtaket fra 31. desember 2019.

Det er etter dette sannsynliggjort at vedtaket er ugyldig.

4.3.2 Subsidiært: Midlertidig forføyning må avsies fordi det er «fare ved opphold», jf tvisteloven § 34-2 annet ledd

Saksøkerne gjør *subsidiært* gjeldende at midlertidig forføyning må avsies i medhold av tvisteloven § 34-2 annet ledd ettersom det er «fare ved opphold».

NOAH, WWF og FVR vil anføre at når iverksettelse av vedtaket innebærer at 25 fredede individer felles, så foreligger det «fare ved opphold». Til illustrasjon kan det vises til vedtak av 17. desember 2018 om felling av Slettås-reviret fra 1. januar 2019, der NOAH begjærte midlertidig forføyning den 28. desember 2018 for å stanse fellingen. Rettsmøtet for muntlig forhandling av saken ble berammet til 3. januar 2019, men allerede innen rettsmøtet begynte var to ulver i Slettås-reviret skutt. Dette fikk betydning for spørsmålet om midlertidig forføyning. Oslo byfogdembete avsa kjennelse 7. januar 2019 (TOBYF-2018-194766), hvor NOAH som nevnt ikke fikk medhold i sin begjæring.

Saksøkerne minner også om vedtaket 31. desember 2019 om felling av Letjenna-reviret innenfor ulvesonen, hvor fire av ulvene i Letjenna-reviret ble skutt 1. januar 2020. Jakten ble senere innstilt fordi det ikke ble funnet flere ulver i reviret.

Det er i dag 5 dager til lisensjakten starter, og erfaringene tilsier at flere dyr blir skutt allerede på første dag. Det foreligger således «fare ved opphold», og retten kan avsi midlertidig forføyning uavhengig av om hovedkravet er sannsynliggjort.

4.4 Det foreligger sikringsgrunn

Twisteloven § 34-1 første ledd bokstav b) bestemmer at midlertidig forføyning kan besluttes når «*det finnes nødvendig for å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, eller for å hindre voldsomheter som saksøktes adferd gir grunn til å frykte for*».

Ulvne som er besluttet felt i vedtaket, vil bli jaktet på fra og med 1. januar 2022. Erfaringsmessig vil som nevnt disse ulvene bli felt innen kort tid. Ulvene er derfor utsatt for «vesentlig skade eller ulempe» som det er nødvendig å avverge. En midlertidig forføyning er på samme måte også nødvendig for å «hindre voldsomheter», ettersom erfaringen viser at staten iverksetter felling 1. januar hvert år uavhengig av pågående rettsprosesser.

NOAH, WWF og FVR understreker at gjennomføringen av et ugyldig vedtak vil medføre en uopprettelig skade på den kritisk truede ulvebestanden i Norge som ikke kan reverseres eller repareres. Motsatt vil staten ha adgang til å fatte nye vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen, dersom det rettskraftig blir avgjort at vedtaket er gyldig. Vilkårene for sikringsgrunn er etter dette oppfylt.

4.5 Midlertidig forføyning er et proporsjonalt virkemiddel etter tvisteloven § 34-1 annet ledd

Twisteloven § 34-1 annet ledd bestemmer at en midlertidig forføyning ikke kan besluttes «*dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkeren har i at forføyningen blir besluttet*».

Statens eventuelle ulemper ved ikke å kunne gjennomføre lisensfelling innenfor ulvesonen før rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger, står ikke i et «åpenbart misforhold» til saksøkernes interesse i å hindre den umiddelbare og nærstående faren for irreversible og uopprettelige skader på den kritisk truede ulvebestanden i Norge.

Saksøkerne understreker at dersom de aktuelle ulvene ikke blir felt i denne lisensfellingsperioden, vil staten ha anledning til å fatte et nytt vedtak neste høst dersom det da foreligger rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet.

Staten vil uavhengig av den midlertidige forføyningen også til enhver tid ha adgang til å vedta uttak av ulv dersom det er fare for skade på dyr eller mennesker, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b.

Det er derfor ikke grunnlag for å nekte midlertidig forføyning etter tvisteloven § 34-1 annet ledd.

5 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Saken anlegges ved Oslo tingrett, jf. tvisteloven § 32-4 første ledd første punktum, jf. § 4-4 fjerde ledd første punktum.

Saksøkerne er registrerte enheter og har partsevne etter tvisteloven § 2-1. Foreningene har tilknytning til og rettslig interesse i saken, jf. tvisteloven § 1-3. Dette er heller ikke bestridt.

Retten kan ilegge sakskostnader også i en sak som avgjøres uten innkalling til muntlig forhandling, jf. tvisteloven § 32-10 første punktum. Fordi saksøkerne ber om at retten avsier kjennelse uten muntlige forhandlinger, og uten at motparten får uttale seg, fremlegger saksøkerne oppgave over kostnader relatert til begjæringen nedenfor, jf. tvisteloven § 20-5 fjerde ledd, jf. tredje ledd.

6 PÅSTAND

NOAH, WWF og FVR nedlegger følgende

påstand:

1. Staten v/Klima- og miljødepartementet forbyr å iverksette vedtak 22. desember 2021 om felling av ulv i revirene Hornmoen, Slettås og ulvene på norsk side av revirene Bograngen og Rømskog inntil rettskraftig avgjørelse om vedtakets gyldighet foreligger.
2. Staten v/Klima- og miljødepartementet plikter å betale saksøkernes sakskostnader, kr 118.750 inkl. merverdiavgift.

Tingretten bemerker:

Tvisteloven forutsetter, som en klar hovedregel, at alle parter i tvist om midlertidig forføyning skal gis adgang til å uttale seg, og at det innkalles til ordinære muntlige forhandlinger, før domstolen treffer avgjørelse i saken, jf. tvisteloven § 32-7 første ledd.

Lovbestemmelsen § 32-7 annet ledd åpner likevel for at retten, i situasjonsbetingede rettsforhold, kan treffe avgjørelse uten kontradiksjon og rettsmøte:

- (2) *Dersom det er fare ved opphold, kan kjennelse som beslutter midlertidig sikring treffes uten muntlig forhandling.*

Selve begjæringen om midlertidig forføyning vil i alminnelighet bare kunne tas til følge etter sitt innholdskrav når saksøker sannsynliggjør at det både foreligger et materielt hovedkrav og en prosessuell sikringsgrunn, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd som lyder:

Sannsynliggjøring av krav og sikringsgrunn

- (1) Midlertidig forføyning kan bare besluttes dersom kravet det begjæres forføyning for og sikringsgrunnen er sannsynliggjort. Retten kan bestemme at saksøkeren som vilkår for ikrafttredelse og gjennomføring av forføyningen skal stille slik sikkerhet som retten fastsetter for mulig erstatning til saksøkte.*

Tingretten har under tidsnød bare hatt praktisk mulighet til gjennomlesning av saksøkernes ankepunkter mot departementets klagevedtak 22. desember 2021, slik disse er fremsatt i forføyningsbegjæringen 27. desember 2021 inntatt ovenfor, og for så vidt reflektert noe nærmere over partenes ulike rettsoppfatninger satt opp mot aktuell lovgivning og relevant rettspraksis. I denne situasjonen foreligger det, slik tingretten bedømmer situasjonen, ikke et tilstrekkelig belyst saksgrunnlag som gjør det mulig for domstolen å kunne foreta noen forsvarlig vurdering av det omstridte vedtakets gyldighet. I mangel av adekvat vurderingsgrunnlag har saksøkerne strengt tatt ikke overbevist retten om at det er grunn til å mene at departementets vedtak 22. desember 2021 er ugyldig.

Lovgiver har imidlertid fastsatt at det likevel kan avsies en rettsavgjørelse i saksøkers favør selv om hovedkravet ikke er blitt sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 annet ledd. Det er innført den unntaksordning (som nærmest er gitt identisk formulering som bestemmelsen i § 32-7 annet ledd), der det i § 34-2 annet ledd heter:

- (2) Dersom det er fare ved opphold, kan midlertidig forføyning besluttes selv om kravet ikke er sannsynliggjort.*

Det følger i og for seg av Ot.prp. nr. 65 (1990-1991) side 267 (vedrørende den nå opphevede lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av 1992, og som i det vesentligste antas å speiles en tilsvarende rettsforståelse etter någjeldende tvistelov av 2005 gjennom §§ 32-7 annet ledd og 34-2 om «fare ved opphold») at disse to likeformede unntaksbestemmelsene ikke bør kunne komme til anvendelse i saksforhold hvor det i en viss utstrekning kan åpnes for, eller er åpnet for, kontradiksjon fra saksøkte. Betraktingen fra lovmotivene er utlagt slik i kommentarutgaven til tvisteloven av Schei med flere (Universitetsforlaget 2013) side 1172: «Motivene forutsetter at avgjørelsen skal treffes uten at begjæringen er meddelt motparten», og dernest at det etter forfatternes syn rimer best med lovens system at man er avskåret fra å benytte bestemmelsen dersom begjæringen om midlertidig forføyning lar seg forkynne for saksøkte før rettsavgjørelse må treffes. Kommentارutgaven på dette punkt støtter seg til annen juridisk litteratur (Falkanger, Flock Waaler) men hvor derimot Mitssem, og vel Flock i boken «Midlertidig sikring», tilsynelatende inntar standpunktet om at begrenset kontradiksjon ikke avskjærer adgangen for retten til å forestå umiddelbar rettsavgjørelse.

Selv om selve forføyningskravet her er kjent for staten både gjennom media og rettens telefonhenvendelser i dag til departementet og Regjeringsadvokaten, to virkedager før ulvejakten er ment å starte opp 1. januar 2022, legger retten ikke utslagsgivende vekt på lovkonsipistenes eldre og noe rigide lovforståelse som i sin ytterste konsekvens ville lede til at verdifulle rettsgoder kunne gå tapt i påvente av mer tidkrevende kontradiksjon med innkalling til forutgående muntlige forhandlinger.

Som konkludert innledningsvis i avgjørelsen her på side 2 har retten, etter en nærmere vurdering av partenes kryssende realinteresser, kommet til at de to likeartede unntaksbestemmelser i tvisteloven §§ 32-7 annet ledd og 34-2 annet ledd – i denne aller første omgang – bør komme til anvendelse i saksforholdet en står overfor her. Retten har særlig hensyntatt risikoen for at felling av ulv representerer rettsstridig inngrep i artsmangfoldet som ikke uten videre enkelt lar seg reparere i ettertid, satt opp mot statens interesser ved forberedelser med videre med sikte på å foreta snarlig desimering av den samme ulvebestand. Et tungtveiende element i denne interesseavveining er samtidig statens adgang til raskt å kunne bestride den midlertidige avgjørelsens rettmessighet ved å anmode retten om at det gjennomføres snarlige etterfølgende muntlige forhandlinger i samsvar med tvisteloven § 32-8 og hvor det alt er klarert med partene at dette lar seg gjennomføre nokså tidlig i januar 2022; i forholdsvis god tid før utløpet av den lovfastsatte sluttfrist for sesongjakt for kalenderåret 2022 og som utløper den 15. februar.

Dette innebærer at ulvejakten midlertidig stanses, inntil annerledes måtte bli fastsatt av domstolene. Påstandspunkt 1 fra saksøkerne om at slik avgjørelse skal stå ved lag inntil rettskraft, tas imidlertid ikke til følge nå.

Saksøkerne har i prinsippet blitt hørt med begjæring om midlertidig forføyning ut ifra lovgivningens unntaksregler. Retten har underhånden forstått det slik at en eventuell forbudskjennelse vil bli bestridt av staten og bli møtte med krav om etterfølgende muntlige forhandlinger. Det er dermed, for alle praktiske formål, grunn til å se for seg at staten også vil bestride saksøkernes fremsatte saksomkostningskrav, og at det dermed ikke er av stor betydning hvilket resultat retten nå her kommer frem til i omkostningsøyemed. Retten har gjort en kortfattet betraktning, og i denne fase ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å frita staten fra det alminnelige omkostningsansvar for den tapende part etter unntaket i tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav a). Dette innebærer at saksøkerne tilkjennes omkostninger som påstått, jf. tvisteloven § 20-2 første og annet ledd sammenholdt med § 20-5. Omkostningene blir å likedele de tre saksøkerne inter partes, men uten at retten utformer særlig slutningspunkt om dette, jf. tvisteloven § 20-6 første ledd.

Kostnadsbeløpet inkluderer merverdiavgift, da den som får tilkjent saksomkostnader ikke er næringsdrivende.

SLUTNING

1. Staten ved Klima- og miljødepartementet forbyr å iverksette vedtak 22. desember 2021 om felling av ulv i revirene Hornmoen, Slettås og ulvene på norsk side av revirene Bograngen og Rømskog, inntil annerledes av retten fastsettes.
2. Staten ved Klima- og miljødepartementet betaler innen to uker fra forkynnelse av denne kjennelse samlede saksomkostninger med kr 118.750 inkl. merverdiavgift til Noah For Dyrers Rettigheter, Stiftelse WWF Verdens Naturfond og Foreningen Våre Rovdyr.

Retten hevet



Terje Reinholt Johansen

Partene, og enhver annen med rettslig interesse, kan ved henvendelse til Oslo tingrett, C. J. Hambros plass 4, Oslo, begjære etterfølgende muntlige forhandlinger om den midlertidige forføyningens berettigelse.