



Oslo, 2. november 2017

## STEVNING OG BEGJÆRING OM MIDLERTIDIG FORFØYNING

TIL

OSLO TINGRETT

**Sak nr.:**

**Saksøker:**

Stiftelsen WWF Verdens naturfond  
Kristian Augusts gate 7A  
0164 Oslo

**Prosessfullmektig:**

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

**Prosessfullmektig:**

Advokat Steinar Eskild Trovåg  
Arntzen de Besche Advokatfirma AS  
Postboks 2734 Solli  
0204 Oslo

**Saksøkt:**

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

**Prosessfullmektig:**

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

## 1 INNLEDNING

Saken gjelder gyldigheten av Klima- og miljødepartementets (KLD) vedtak om lisensfelling av ulv i Norge i rovviltregion 4 og 5 for perioden 2017/2018. Videre gjelder saken påstand om at vedtaket er i strid med Bernkonvensjonen.

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

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

**Bilag 1:** Brev fra WWF v/Arntzen de Besche til KLD 29. september 2017

Anmodningen ble avslått ved departementets brev 3. oktober 2017.

**Bilag 2:** Brev fra KLD til WWF v/Arntzen de Besche

Som det fremgår av brevene foreligger det flere vedtak om lisensfelling for ulv for ulike rovviltregioner. På grunn av den likeartede forvaltningspraksisen, er det ikke på nåværende tidspunkt nødvendig eller prosessøkonomisk å gjøre alle vedtakene til gjenstand for rettslig prøving. WWF har derfor besluttet rettslig å prøve vedtaket for region 4 og 5 idet dette anses som det mest sentrale og kontroversielle vedtaket.

WWF gjør gjeldende at vedtaket for rovviltregion 4 og 5 er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil, saksbehandlingsfeil og feil faktum. Ytterligere gjøres det gjeldende at vedtaket strider mot Norges folkerettslige forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Ettersom ulv står i umiddelbar fare for å bli felt, krever WWF også at det gis midlertidig forføyning, jf. punkt 9 nedenfor.

## 2 SAKENS KJERNE

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

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

I det foreløpige klagevedtaket har KLD uriktig lagt til grunn at disse kvotene ikke truer bestandens overlevelse. Departementet har feiltolket blant annet lovens materielle grunnforpliktelse og vilkårene for å anvende unntaksbestemmelsen, i tillegg har departementet bygget på et mangelfullt faktisk grunnlag.

### 3 ULVEBESTANDEN I NORGE – EN KRITISK TRUET DYREART

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

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

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

LC: Livskraftig

DD: Datamangel

VU: Sårbar

EN: Sterkt truet

CR: Kritisk truet

RE: Regionalt utdødd.

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

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

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

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

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

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

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

Rapporten fremlegges som

**Bilag 3:** Bestandsovervåking av ulv vinteren 2016-2017 (Svensson, Linn; Wabakken, Petter; Maartmann, Erling; Åkesson, Mikael; Flagstad, Øystein)

WWF er av den oppfatning at myndighetene ikke har hjemmel i lovverket til å treffe vedtak om lisensfelling av ulv for å holde ulvebestanden på status quo som et "maksimumsmål".

#### 4 GENERELT OM LISENSFELLING, SKADEFELLING OG JAKT

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

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

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

Lisensjakt på ulv og andre store rovdyr er også hjemlet i naturmangfoldloven § 18 første ledd litra b), men skiller seg fra skadefelling ved at fellingene ikke nødvendigvis er rettet mot spesifikke individer og ikke knytter seg til noe konkret skadesituasjon. Lisensfelling er en

skademotivert felling, hvor et bestemt antall individer kan felles. Følgelig er det en felling som ikke er individspesifikk.

WWF anser lisensfelling som særlig problematisk som skadebegrensende virkemiddel siden det ikke finnes noen garanti for at virkemiddelet vil ha noen skadebegrensende effekt. All ulv vil per definisjon ha et visst skadepotensiale gitt at beitedyr ikke skjermes på en tilfredsstillende måte, men med ulvens vandringsmønster vet man ikke om streifende ulv vil være i Norge når beitesesongen starter, og man vet heller ikke hvilke ulver som faktisk vil ta beitedyr og hvilke som ikke tar beitedyr. Preventiv skadefelling, som det er tale om, tar i praksis ikke hensyn til om dyrene som skytes ville ha påført noen skade eller engang vært i området, når beitesesongen starter. WWF oppfatter lisensfellingsvedtak som preventivt tiltak, uten en direkte skadebegrunnelse.

## 5 ROVVILTREGIONENE OG SONEFORVALTNINGEN

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

**Bilag 4:** Bilde som viser inndelingen av de åtte regionene

Det som i dagligtalen omtales som «ulvesonen» ligger i rovviltregion 4 og 5. For å forklare hensynene og intensjonen bak soneforvaltningen for ulv, vises det til pkt. 2.5 om geografisk differensiert forvaltning av rovvilt (soneforvaltning) i Stortingsmelding 21 (2015-2016). WWF trekker særlig frem henvisningen til forarbeidene til villloven hvor det uttales:

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

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

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

I Norge er det i dag kun 5 % av fastlandsarealet satt av som forvaltningsområde for ynglende ulv, mens 95 % av landarealet er prioritert for beitedyr.

**Bilag 5:** Plansje som viser utviklingen i det politiske forvaltningsområdet for ulv i Norge fra 1971 til 2004

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

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

## **6 OVERSIKT OVER VEDTAK OM FELLING AV ULV UNDER LISENSFELLINGSPERIODEN 2017/2018**

Nedenfor gis en kortfattet gjennomgang av de vedtak som er fattet for lisensfelling av ulv i Norge for perioden 2017/2018. Dette gjøres ettersom kunnskap om den samlede belastningen av fellingsvedtak har betydning ved vurderingen av gyldigheten av KLDs vedtak for region 4 og 5. Det bemerkes for ordens skyld at vedtaket for region 4 og 5 behandles særlig under punkt 7.

### **6.1.1 Region 1 Vest-Norge**

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

**Bilag 6:** Rovviltnemndens vedtak av 24. mai 2017

### **6.1.2 Region 2 Sør-Norge**

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

**Bilag 7:** Sekretariatets innstilling; sak 12/2017 Vurdering av lisensfelling av jerv og ulv i 2017/2018

**Bilag 8:** Rovviltnemndas vedtak av 16. juni 2017

### **6.1.3 Region 3 Oppland**

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

**Bilag 9:** Rovviltnemndens vedtak av 28. juni 2017

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

Rovviltnemnda behandlet klagen 16. august 2017.

**Bilag 10:** Rovviltnemnda i region 3 – klage på vedtak om lisensfellingkvote på ulv – Rovviltets Røst

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

**Bilag 11:** Faglig tilråding fra Miljødirektoratet for lisensfelling av ulv i region 3

KLD avsto klagen i vedtak 25. september 2017.

**Bilag 12:** KLDs vedtak i klagesak 25. september 2017 (17/2027)

#### **6.1.4 Region 6 Midt-Norge**

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

**Bilag 13:** Saksfremlegg til møte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge.

**Bilag 14:** Rovviltnemndens vedtak av 31. mai 2017

Vedtaket ble påklaget av NOAH den 21. juni 2017.

Rovviltnemnda behandlet klagen 27. juni 2017.

**Bilag 15:** Saksfremlegg til telefonmøte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge

**Bilag 16:** Protokoll fra telefonmøte i rovviltnemnda for region 6 Midt-Norge

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

**Bilag 17:** Miljødirektoratets faglige tilrådning 9. august 2017.

KLD avsto klagen ved vedtak 25. september 2017.

**Bilag 18:** Vedtak fra KLD i klagesak 25. september 2017 (17/1994)

#### **6.1.5 Region 7 Nordland**

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

#### **6.1.6 Region 8 Troms og Finnmark**

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

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

### **7.1 Overordnet om vedtak for region 4 og 5**

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

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

**Bilag 19:** Fellessak 3/17 – Fastsetting av fellingskvote samt fellingsområde for lisensfelling av ulv utenfor revir for perioden 1. oktober 2017 til 31. mars 2018

**Bilag 20:** Fellessak 4/17 – Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir 2017-2018

**Bilag 21:** Korrigering av vedlegg 2 til fellessak 4/17, tabell 1 (side 26 i saksfremlegget)

**Bilag 22:** Vedlegg 3 – Oversikt genetikk ulverevir Norge 2016-2017 – korrigert

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

**Bilag 23:** Rovviltnemndenes vedtak for region 4 og 5 av 26. juni 2017

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

**Bilag 24:** Klager på lisenskvote for ulv utenfor og i etablerte ulverevir (2017-2018), fellessak 3/17 og fellessak 4/17

Rovviltnemnda behandlet klagen:

**Bilag 25:** Fellessak 6/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv utenfor etablerte ulverevir 2017-2018

**Bilag 26:** Fellessak 7/17: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av ulv i etablerte ulverevir 2017-2018

Miljødirektoratet avgav sin faglige tilrådning 18. september 2017

**Bilag 27:** Miljødirektoratets faglige tilrådning av 18. september 2017

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

Generelt bemerkes at KLDs vedtak er svært knapt, og uten vurderinger som viser at vilkårene i § 18 er oppfylt. I all hovedsak synes vedtaket å bygge på Miljødirektoratets tilrådning for spørsmålet om Stortingets bestandsmål kan oppfylles etter uttaket, men uten reelt å vurdere om vedtaket truer bestandens overlevelse.

For vedtaket som gjelder for etablerte ulverevir, er klagebehandlingen utsatt til det foreligger en oppdatert bestandsstatus. Miljødirektoratet har anbefalt å redusere kvoten for lisensjakt innenfor etablerte revir med kun ett revir.

**Bilag 28:** KLDs vedtak 25. september 2017 (17/2067)

WWF og FVR har påklaget begge vedtakene vedrørende region 4 og 5. Dersom KLD ikke tar klagen til følge innenfor etablerte ulverevir, vil WWF kreve at gyldigheten av klagevedtaket både innenfor og utenfor etablerte revir prøves i nærværende sak.

Som gjennomgangen av vedtakene for rovviltregionene viser, har rovviltnemndene for region 1, 2, 3 og 6 besluttet en lisenskvote på 14 ulv. Region 4 og 5 har foreløpig besluttet en lisenskvote på 12 ulv utenfor etablerte revir og 24 ulv innenfor etablerte ulverevir. Den samlede nasjonale kvoten utgjør 50 ulv av en kritisk truet bestand. Dette fremheves ettersom WWF gjør gjeldende at det er en vesentlig mangel ved KLDs vedtak at det samlede uttaket ikke vurderes.



## 8 KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTETS VEDTAK AV 25. SEPTEMBER 2017 OM LISENSFELLING I REGION 4 OG 5 ER UGYLDIG

### 8.1 Innledning

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

Videre gjør WWF gjeldende at vedtaket strider mot forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5. En lisensfellingkvote som åpner for å skyte ut all ulv i region 4 og 5 utenfor ulvesonen, står i direkte motstrid til forvaltningsformålet for arten.

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

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

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

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

#### 8.2.1 Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1

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

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

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

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

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

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

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

oppfylle disse grunnleggende forpliktelsene, og kan dessuten ikke treffe vedtak som innebærer at rettighetene i første og annet ledd brytes.

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

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

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

Etter både Grunnloven og naturmangfoldloven plikter staten ved vern å ta vare på ulven. Begrepet "å ta vare på" innebærer en klar plikt for staten til ikke å drepe truede dyrearter. Det er viktig for WWF å understreke at sakens kjerne er statens forpliktelse til ikke å drepe kritisk truede dyrearter. KLDs vedtak om felling av 12 ulv strider mot denne forpliktelsen, og er følgelig ugyldig, jf. Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1.

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

### 8.3 Vedtaket strider mot det lovfestede forvaltningsformålet for ulvebestanden

Forvaltningsformålet for ulvebestanden i Norge fremgår av naturmangfoldloven § 5:

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

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

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

[...]

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

Det eneste KLD skriver om lovens hovedregel i nml. § 5 om forvaltning av ulvebestanden, er på side 3:

*"Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken."*

Det fremgår ikke noe sted i vedtaket på hvilken måte forvaltningsmålet er trukket inn. Forøvrig understreker WWF at nml. § 5 ikke er noen "kan-bestemmelse" som kan trekkes inn i en skjønnsmessig vurdering, men derimot fastsetter en grunnleggende forpliktelse for statens naturforvaltning. På side 4 i vedtaket erkjenner KLD den kritiske situasjonen for den norske ulvebestanden:

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

Det fremgår her, for vurderingen utenfor ulvesonen, at det eneste KLD legger vekt på er bestandsmålet. En lisensfellingkvote som åpner for å skyte ut all ulv i region 4 og 5 som oppholder seg utenfor ulvesonen, står i direkte motstrid til forvaltningsformålet for arten. Vedtaket strider både mot kravet om «levedyktige bestander» og at de skal være «i sine naturlige utbredelsesområder», i nml. § 5. Som en følge er vedtaket ugyldig.

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

Det kan etter WWFs syn ikke være tvilsomt at vedtak, som innebærer en bestandsregulering hvor ulvebestanden vedvarende skal holdes på et Kritisk truet nivå, er i strid med naturmangfoldloven § 5. WWF gjør ikke gjeldende at det ikke kan fattes vedtak om skadefelling for å verne om andre interesser i unntakstilfeller, men felling må forutsette at vilkårene i hjemmelsgrunnlagene er oppfylt, og at uttakene begrenses til det som er absolutt nødvendig etter en balansert interesseavveining. Et årlig uttak av ulv, som innebærer en

bestandsregulering til vedvarende kritisk truet nivå, er ikke i tråd med forvaltningsmålet, jf. nml. § 5.

Det fremkommer uttrykkelig av departementets eget vedtak at den norske ulvebestanden ikke er levedyktig, men har ekstremt høy risiko for å dø ut. Ulvebestanden blir naturligvis ikke mer livskraftig av at et svært betydelig antall individer avlives. Når rovviltneemndene og KLD har fattet vedtak i strid med lovens hovedregel uten noen begrunnelse, foreligger det ugyldighet både på grunn av materiell rettsstrid (i strid med naturmangfoldloven § 5) og saksbehandlingsfeil (manglende begrunnelse).

#### 8.4 Vedtaket er i strid med naturmangfoldloven § 18

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

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

*[...]*

*b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,»*

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

#### 8.4.1 Kravet om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er ikke oppfylt

WWF gjør gjeldende at den forskning som foreligger viser at bestanden av ulv i Norge er kritisk truet og at KLDs vedtak truer bestandens overlevelse. Vedtaket strider således mot lovens materielle grunnvilkår.

##### 8.4.1.1 Manglende faglig redegjørelse fra Miljødirektoratet

Et fellingsvedtak forutsetter at «uttaket ikke truer bestandens overlevelse». I klagevedtaket for region 4 og 5 skriver KLD på side 4:

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

Miljødirektoratet har imidlertid ikke foretatt noen konkret vurdering av om vedtaket vil true bestandens overlevelse. Miljødirektoratet har tvert imot avgrenset sin tilrådning mot å foreta en selvstendig vurdering av om fellingen vil true bestandens overlevelse. Det vises til den faglige tilrådningen for region 4 og 5 på side 1:

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

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

Til tross for at det er Miljødirektoratet som er fagorganet som skal skaffe til veie det forskningsbaserte faktagrunnlaget som skal ligge til grunn for beslutningen til KLD i klagesaken, så forholder Miljødirektoratet seg til Stortingets bestandsmål som om det skal legges til grunn for hva som «*truer bestandens overlevelse*». Miljødirektoratet forholder seg ikke til lovens kriterium eller det forskningsmaterialet som Miljødirektoratet har tilgjengelig. Det vises særlig til følgende sirkelresonnement på side 2 i den faglige tilrådningen fra Miljødirektoratet for region 4 og 5:

*"Stortinget vedtok i juni 2016 at bestandsmålet for ulv i Norge skal være 4-6 ynglinger (ungekull) per år, hvorav 3 skal være helnorske, jf. innstilling fra energi- og miljøkomiteen 330 S (2015-2016). Stortingsmelding 21 (2015-2016) "Ulv i norsk natur" viser til at fastsatt bestandsmål for ulv må være i samsvar med kravene etter Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven, slik at Norge bidrar til å sikre at ulv overlever i Skandinavia, både på kort og lang sikt. Miljødirektoratet legger derfor til grunn at et uttak av ulv som sikrer fortsatt oppnåelse av bestandsmålet tilfredsstiller våre internasjonale forpliktelser og ikke truer bestandens overlevelse."*

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

WWF gjør gjeldende at realiteten tvert imot er at så lenge ulvebestanden i Norge befinner seg på det mest kritiske nivået på Rødlisten (Kritisk truet (CR)) så er det "*ekstremt høy risiko*" for at den vil dø ut i Norge. Lovverkets formål er at ulvebestanden skal forvaltes slik at arten blir levedyktig på lang sikt. Vedtaket om lisensfelling innebærer en målrettet forvaltning av ulvebestanden ned på kritisk truet nivå. Den mangelfulle faglige tilrådningen/redegjørelsen fra Miljødirektoratet medfører at vedtaket er ugyldig, både på grunn av manglende begrunnelse og materiell rettsstrid.

#### **8.4.1.1 KLDs feilaktige bruk av bestandsmålet**

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

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

*"§ 7. Generelle bestemmelser om vedtak fattet av rovviltnemnden*

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

*(...)"*

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

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

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

Ytterligere feiltolker forvaltningen Stortingets bestandsmål som et minimums- og maksimumsmål, der Miljødirektoratet i sin faglige tilrådning for region 4 og 5 for eksempel skriver på side 1 at:

*"Vi legger til grunn at ulvebestanden i dagens situasjon bør forvaltes slik at bestanden er i øvre del av intervallmålet på 4-6 årlige ynglinger. Dette fordi bestanden har utfordringer knyttet til innavl og illegal jakt."*

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

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

Betenkningen fremlegges som

**Bilag 29:** Juridisk betenkning angående vedtak om lisensfelling av ulv av professor dr.juris. Ole Kristian Fauchald 27. februar 2017

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

#### 8.4.1.2 Vedtaket tar ikke hensyn til innavlsproblemet

Under punkt 3 er det redegjort for at innavlsproblemet utgjør en av de største truslene mot ulvebestanden. WWF gjør gjeldende at det er en mangel ved vedtaket at alle dokumenter inneholder en erkjennelse av problemet, men ingen reell strategi eller drøftelse av hvordan utfordringen lar seg harmonere med vedtaket og formålet om bestandens overlevelse.

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

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

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

##### *"Nye finsk-russiske ulver*

*Ingen nye finsk-russiske ulver ble dokumentert i registreringssesongen.*

##### *Finsk-russiske ulver kjent fra tidligere*

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

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

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

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

##### *Avkom til finsk-russiske ulver*

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

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

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

Det er etter WWFs syn ødeleggende for ulvebestandens genetiske variasjon at rovviltmyndighetenes vedtak om i praksis å skyte all ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 ikke tar hensyn til ivaretagelsen av genetisk viktige individer. WWF gjør gjeldende at den omfattende avlvingen av ulv i region 4 og 5 vil «true bestandens overlevelse», og følgelig er vedtaket ugyldig.

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

WWF bestrider ikke at nml. § 18 prinsipielt gir hjemmel for skadefelling når det foreligger en skadesituasjon, og aksepterer at terskelen skal være lavere utenfor ulvesonen enn innenfor ulvesonen. Det vises her til KLDs uttalelse om at «*det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr*», jf. vedtaket side 4. Imidlertid omfatter ikke KLDs vedtak individuelle rovdyr som gjør skade på beitedyr. Lisensfelling innebærer en ren bestandsregulering som ikke retter seg mot dyr som har gjort skade.

WWF bestrider at nml. § 18 gir hjemmel for preventivt å fjerne ethvert skadepotensiale utenfor ulvesonen. Lovens vilkår må være oppfylt uansett om man er innenfor eller utenfor ulvesonen. KLD legger til grunn på side 4 i vedtaket at:

*«Departementet mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfellingskvote på ulv utenfor ulvesonen i region 4 og 5 og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt.»*

Det fremgår imidlertid ikke av vedtaket hvilke alternative løsninger departementet har vurdert, hvilket må medføre ugyldighet for vedtaket. Den eneste måten å eliminere skadepotensialet til ulv på helt er å drepe den, men det følger helt klart av naturmangfoldloven at det ikke er lovmessig å skyte ulv for å eliminere skadepotensialet helt. Tvert imot er det et vilkår for felling at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

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

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

**Bilag 30:** Miljødirektoratet.no 3. januar 2017: "Historisk lave tapstall"

WWF opplever det som et problem at mange kommuner og beitedyrsaktører anser utrydding av ulv lokalt som eneste akseptable løsning. Det vises noen steder stor motvilje til



å ta i bruk alternative virkemidler som finnes og tilbys. Som ett eksempel vedlegges nyhetssak fra NRK Hedmark og Oppland 28. september 2017

**Bilag 31:** NRK Hedmark og Oppland 29. september 2017: "Sier nei til ulve-million: – Kan tolkes som at vi aksepterer å ha ulv"

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

*"Slettås*

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

*Letjenna*

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

*Kynna*

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

**Bilag 32:** Fellessak 6/16 Fastsetting av kvote og område for lisensfelling av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i 2017

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

#### **8.4.2.1 Omfanget av utmarksbeite i Norge – noen overordnede betraktninger**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 8.4.2.2 *Rovdyravvisende gjerder*

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

#### **Bilag 33:** Sauehold i Østfold

Det fremgår av artikkelen at:

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

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

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

#### **8.4.2.3 Tidlig nedsanking og forsinket slipp**

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

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

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

#### **8.4.2.4 Beredskapsarealer og gårdsnære beiter**

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

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

#### **8.4.2.5 Flytting av sau**

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

#### **8.4.2.6 Gjeting, vokterhund og omlegging til annen sauerase**

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

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

#### **8.4.2.7 Bedøving og flytting (relokalisering) av ulv**

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

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

#### 8.4.2.8 *Unngå løse hunder og bruk av rovdyrbeskyttende vester*

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

#### 8.5 **Vedtaket er i strid med det lovfestede kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KLDs vedtak er ugyldig fordi det ikke bygger på en faglig tilrådning som i sin konklusjon er basert på lovens krav om kunnskapsbasert forvaltning, men derimot det politiske og ikke-vitenskapelige fastsatte bestandsmålet for ulv.

Hele mandatet for den faglige tilrådningen er således blitt uriktig. Tilrådningen skulle ha redegjort for om lisensfellingsvedtaket til rovviltnemndene har betydning for ulvebestandens overlevelse på kort og lang sikt. Isteden "avgrensner" tilrådningen seg til å vurdere sannsynligheten for at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet i regionen. Dette innebærer at det faktiske grunnlaget for vedtaket er mangelfullt, og vedtaket er av den grunn ugyldig.

#### 8.6 Vedtaket er i strid med det lovfestede føre-var-prinsippet i nml. § 9 og at vedtaket skal vurdere den samlede belastningen på arten i nml. § 10

Departementet uttaler på side 5 at:

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

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

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

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

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

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

*Faktisk antall påviste ynglinger 2016/2017 var 4 helnorske revir og 7 grenserevir, tilsvarende 9,5 ynglinger i Norge. Dette var fortsatt over vedtatt bestandsmål, men likevel en reduksjon i antall helnorske revir fra foregående år. Det var også betydelig lavere enn*

forventet ut fra potensialet. Reduksjonen i bestanden skjedde uten uttak av revirer på lisensfelling etter at Klima- og miljødepartementet 20. desember 2016 omgjorde nemndenes vedtak og avlyste lisensfelling innenfor fire utpekte revir. Dette understreker hvor stor betydning tilfeldige variasjoner i reproduksjonssuksess, overlevelse og områdebruk kan ha for bestandsoppnåelsen i enkelte år. Av ytterligere betydning for sannsynlighetsvurderingen, er at det ikke vil være før etter overvåkingen 2017/2018 vi vil ha fasiten på hva konsekvensene hadde blitt dersom nemndenes vedtak hadde blitt utført vinteren 2016/2017.

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

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

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

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

Til tross for at forvaltningen fraråder store uttak i små bestander, legges det opp til en nasjonal kvote på 50 ulv, uten at KLD vurderer den rettslige betydningen av å skyte et antall tilsvarende hele den norske ulvbestanden i sitt vedtak.

WWF gjør gjeldende at det er en mangel ved vedtaket at KLD ikke foretar en samlet vurdering av den nasjonale lisensfellingskvoten ved fastsettelsen av fellingskvoten for region 4 og 5. Når departementet på side 5 uttaler at «[d]epartementet har vurdert den samlede belastningen bestanden utsettes eller vil bli utsatt for, og har tillagt prinsippet om samlet belastning vekt i denne saken», er det ikke mulig å se hva departementet sikter til. Det vises ikke til de øvrige fellingskvotene for region 1, 2, 3 og 6. Her minnes det også om at departementet ikke

har tatt stilling til klagen over kvoten innenfor etablerte revir på vedtakstidspunktet. En nasjonal fellingskvote på 50 ulv, når den helnorske ulvebestanden sist registreringsseong (vinteren 2016/2017) kun var på 54-56 ulv, må kunne sies å være potensielt tilnærmet en utryddelse av den helnorske bestanden.

Etter WWFs syn har KLD ved dette bygget sitt klagevedtak på en uriktig anvendelse av nml. §§ 9 og 10. Vedtaket er følgelig ugyldig.

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

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

KLD skriver i sitt vedtak side 5:

*“Når det gjelder avveining av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser, jf. naturmangfoldloven § 14 første og annet ledd, vises det til at det er dokumentert skader på husdyr og tamrein forvoldt av ulv i region 4 og 5. Hensynet til husdyr og tamrein er derfor tillagt vekt i saken.”*

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

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

#### 8.8 Vedtaket er i strid med Bernkonvensjonen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*-For the protection of flora and fauna;*



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

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

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

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

Det er sentralt at retten merker at felling kun tillates om "*there is no other satisfactory solution*" og "*the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned*". Disse to vilkårene finner vi igjen i naturmangfoldloven § 18. Det vises her til Lovavdelingens uttalelse av 15. desember 2016.

**Bilag 34:** Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016

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

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

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

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

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

Til tross for at et av rovviltneemndenes vedtak høsten 2016 ble opphevet fordi de blant annet var i strid med Bernkonvensjonen, nevner ikke KLD Bernkonvensjonen overhodet i klagevedtaket. Dette til tross for at WWF har anført i klagen at rovviltneemndenes vedtak er i strid med Bernkonvensjonen. KLDs manglende behandling av klagen må i seg selv utgjøre en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet.

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

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

Om det likevel skulle være slik at norsk lov avviker fra Bernkonvensjonen, så er det Bernkonvensjonen som er det strengere regelverk og strid mot naturmangfoldloven vil da under enhver omstendighet være strid også mot Bernkonvensjonen.

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

## 9 MIDLERTIDIG FORFØYNING

### 9.1 Innledning

Det kreves midlertidig forføyning for at videre gjennomføring av KLDs vedtak av 25. september 2017 ikke kan gjennomføres før det foreligger rettskraftig avgjørelse i saken, jf. tvisteloven § 34-1. I skrivende stund er tre ulver felt.

Lisensjakten gjelder i perioden 1. oktober 2017 til og med 31. mars 2018. Partene vil antagelig kunne være enige om at behovet for den midlertidige forføyningen faller bort ved endt lisensjakt. Imidlertid vet ikke saksøker når det kan forventes rettskraftig avgjørelse, herunder om det vil være tidligere enn endt lisensjakt. Følgelig kreves primært at midlertidig forføyning må besluttes til rettskraftig avgjørelse foreligger.

### 9.2 Midlertidig forføyning begjæres besluttet uten muntlig forhandling

**Bilag 35:** Vedtaket innebærer at ulven i region 4 og 5 skal felles ved lisensjakt. Etter WWFs vurdering står ulven i umiddelbar og nærstående fare for å bli drept. Det vises i denne sammenheng til at fem ulver allerede er felt i Stange, Stor-Elvdal, Åmot og Engerdal. Første ulv skutt etter omstridt fellingstillatelse

**Bilag 36:** Dette er én av ulvene som ble felt i Stor-Elvdal

**Bilag 37:** To ulver felt i Stor-Elvdal

**Bilag 38:** Ulv skutt i Åmot

**Bilag 39:** Ulv skutt i Engerdal søndag

Ettersom det nå har kommet sporsnø, er det særlig «fare ved opphold». Som en følge av den umiddelbare og nærstående faren ulven er utsatt for, begjæres det at midlertidig forføyning besluttes uten muntlig forhandling, jf. tvisteloven § 32-7.

### 9.3 Forføyningskravet/ hovedkravet

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

Som utgangspunkt må hovedkravet være sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd. Saksøker gjør gjeldende at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at vedtaket er ugyldig. Det vises til de faktiske og rettslige anførsler ovenfor i pkt. 8. I denne saken foreligger det en

betydelig interesse for saksøker i å få forføyningen idet skaden som vil bli påført ulvebestanden og dens svake genetiske mangfold er uopprettelig etter fullbyrdet vedtak.

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

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

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

#### 9.4 Sikringsgrunn

Det følger av tvl. § 34-1 at midlertidig forføyning kan besluttes:

*b) når det finnes nødvendig for å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, eller for å hindre voldsomheter som saksøktes adferd gir grunn til å frykte for.»*

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

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

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

## 10 AVSLUTNING OG PÅSTAND

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

På vegne av Stiftelsen WWF Verdens naturfond nedlegges i hovedsaken slik

### påstand:

1. Klima- og miljødepartementets vedtak av 25. september 2017 om lisensfelling av ulv i region 4 og 5 er ugyldig.
2. Klima- og miljødepartementets vedtak av 25. september 2017 om lisensfelling av ulv i region 4 og 5 er i strid med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.
3. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

I saken om midlertidig forføyning nedlegges slik

**påstand:**

1. Lisensfelling utenfor ulvesonen i region 4 og 5 stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.
2. WWF tilkjennes sakens omkostninger.

\* \* \*

Oslo, 2. november 2017

Carl Philip F. Fleischer

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