

## SAK 3/17: KLAGEBEHANDLING- LISENSFELLING AV JERV 2017/2018

### Innkomne klager

- Naturvernforbundet
- WWF/ Foreningen våre rovdyr

### Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 28 har *parter og andre med rettslig klageinteresse* klagerett. Klageren må ha en viss tilknytning til saken for å ha klagerett, det vil si å ha interesser av en slik art og styrke at det er rimelig å gi vedkommende et rettskrav på å få avgjort om et forvaltningsvedtak er gyldig eller ugyldig. Organisasjoner har i stor utstrekning rett til å klage for å fremme medlemmenes eller standens interesser, eller for å ivareta ideelle interesser de har som formål å verne om.

Sekretariatet anser at klagerne har rettslig klageinteresse, og anbefaler nemndene å ta klagene opp til behandling. Alle innkomne klager er mottatt innenfor klagefristen, jf. fvl. § 29.

### Hovedinnhold i klagene

Klagene gjengis ikke i sin helhet. Nedenfor refereres hovedanførsler fra de innkomne klagene. Det vises for øvrig til at alle klagene er vedlagt saksframlegget.

#### *Naturvernforbundet:*

- Naturvernforbundet ber om at kvoten reduseres betydelig siden det er dokumentert svært høy avskytning og en markert nedgang av antall jerv i regionen de siste par årene. Det påpekes også at det nasjonalt har vært en nedgang i bestanden siste år. Det anbefales en kvote på maksimum 6-7 dyr med maksimum uttak av tre tisper.
- Vedtaket er en betydelig økning i forhold til sekretariatets faglige saksframlegg. Det foreligger ikke dokumentasjon av fakta, faglige vurderinger av konsekvensene eller andre forhold til grunn for vedtaket.

#### *WWF/ Foreningen våre rovdyr:*

- WWF/ Foreningen våre rovdyr ber om at kvoten reduseres kraftig, samt at fellingsområdet reduseres slik at det ikke legges opp til lisensfelling av jerv innenfor ulvesona.
- Vedtaket bryter med grunnprinsippene for bruk av lisensjakt, da lisensfelling har som formål å avverge skade. Skadepotensialet er minimalt innenfor ulvesonen, og kravet for lisensjakt oppfylles ikke.
- Vedtaket mangler vurdering av bruk av alternative løsninger til jakt, i strid med både norsk lovverk og med Bernkonvensjonen.
- Det mangler begrunnelse for hvilken del av § 18 som hjemler bruk av lisensjakt i Dette vedtaket. Dette er en saksbehandlingsfeil, og bør kvalifisere til at vedtaket må oppheves.
- Den totale samlede belastningen, jf. naturmangfoldloven § 10, er svært mangelfullt vurdert.
- Rovviltnemnda i region 5 trekker beslutninger på egne antakelser og vedtaket er ikke bygget på vitenskapelig kunnskap, jf. naturmangfoldloven § 8.

## Innledning

De regionale rovviltnemndene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k. Rovviltnemnden skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. For hver enkelt regional rovviltnemnd skal et fylkesmannsembete fungere som sekretariat. Sekretariatets ansvar er å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for de regionale rovviltnemndene. Rovviltnemndas vedtak om kvote for lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. § 18. For øvrig følger klagebehandlingen forvaltningslovens regler.

Rovviltnemnda vedtak av 26.5.2017 omfattet uttak av 14 jerver, hvorav maksimalt åtte hunddyr. 11 jerver, hvorav maksimalt 6 hunddyr, kan felles i prioritert beiteområde (grønn sone) i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark. Av denne kvoten kan 3 dyr, hvorav maksimalt 2 hunddyr, felles i blått område i forvaltningsplanen utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv (ulvesona). Innenfor ulvesona åpnes det for lisensfelling av 3 jerver, hvorav maksimalt 2 hunddyr.

Sekretariatet hadde i saksframlegget til møtet innstilt på uttak av 10 jerver, hvorav maksimalt 5 hunddyr. Sekretariatet innstilte ikke på uttak av jerv innenfor ulvesonen. Sekretariatet har i saksframlegget for sak 2/17 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør begrunnelsen for sekretariatets innstilling til vedtak. Rovviltnemndas begrunnelse for en større kvote og å åpne for lisensfelling innenfor ulvesona framgår av vedtaket.

I henhold til forvaltningsloven § 33 skal underinstansen (i dette tilfellet rovviltnemnda) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Sekretariatet anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har fremkommet opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet.

## Sekretariatets kommentarer til klagenes anførsler

Sekretariatet viser til at det er innkommet anførsler om manglende begrunnelse for vedtaket. I henhold til forvaltningsloven § 24, første ledd, skal enkeltvedtak begrunnes, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. I henhold til fvl. § 25 skal de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn vises i begrunnelsen for vedtaket. I henhold til forvaltningsloven § 41 kan et vedtak være gyldig selv om det er begått saksbehandlingsfeil. Et forvaltningsvedtak vil imidlertid ofte kjennes ugyldig når begrunnelsen gir utilstrekkelig grunnlag for å bedømme om vedtaket lider av innholdsmessige feil.

Sentralt i klagebehandlingen står spørsmålet om det er gjort en tilstrekkelig vurdering av om vilkårene for felling er oppfylt, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b) og c). Det er i tillegg to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av jerv skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning veie tungt.

## *Vurderinger av naturmangfoldloven § 18 b og c*

Av innstillingen til vedtaket fremgår det at hensynet til skadepotensial er lagt til grunn for anbefalingen om kvote og fellingsområde;

*(...) Ut fra et behov for å avverge skade på husdyr vedtas en kvote for lisensfelling av (...).*

*(...)Uttaket bør skje i områder der beitedyr skal være prioritert, jf. forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, og hvor det er skadepotensial for jerveskader på sau og tamrein. (...)*

Av drøftingen i saksframlegget om fellingskvote og fellingsområde fremgår det også at hensynet til skadepotensial er vektlagt;

*(...) det foreligger et behov for å begrense jervens utbredelse i prioriterte beiteområder i nordvest og dermed potensialet for jerveskader neste år. (...)*

Sekretariatets anbefaling om å åpne for lisensfelling i grønn og blå sone utenfor ulvesona er videre begrunnet med at uttaket bør rettes til områder der husdyr og tamrein etter vedtatt forvaltningsplan skal ha prioritet, der skadepotensialet er størst og der det er registrert betydelige skader av jerv tidligere.

I saksframlegget har sekretariatet ikke tatt tydelig stilling til om skadepotensialet er tilstrekkelig til å hjemle lisensfelling etter naturmangfoldloven § 18 b og c innenfor ulvesona. Begrunnelsen for rovviltnemndas beslutning om å åpne for lisensfelling innenfor sona må derfor framgå av de drøftinger som er gjort i vedtaksmøtet.

Rovviltnemnda har i sitt vedtak gitt en begrunnelse for at det åpnes for lisensfelling innenfor ulvesona;

*(...) Ut fra et behov for å avverge skade på husdyr vedtas en kvote for lisensfelling av (...).*

*(...) Uttaket bør i hovedsak skje i områder der beitedyr skal være prioritert, jf. forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, og hvor det er skadepotensial for jerveskader på sau og tamrein.(...)*

*(...)Nemnda ser det som viktig at den regionale rovviltforvaltningen ser til at ulvesona ikke fremstår som et ensidig rovviltreservat. (...)*

Etter sekretariatets oppfatning synliggjør imidlertid ikke begrunnelsen for vedtaket at det er foretatt en drøfting av om naturmangfoldloven § 18 b eller c er oppfylt innenfor ulvesona.

Sekretariatet ser at forholdet til hjemmelsgrunnlaget ikke tydelig nok har fremgått av våre drøftinger og vurderinger i saksframlegget.

Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 b og c har vært kjernen i debatten rundt forvaltningen av ulv. Loven stiller samme krav til hjemmelsgrunnlaget ved vedtak om felling av jerv og bjørn. Vurderingene av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 b og c er krevende. En presisering i selve lovteksten ville kunne gjort lovforklaringen og saksvurderingen enklere.

Mulighetene for felling på grunn av potensialet for skade på husdyr og tamrein var et spørsmål som ble grundig vurdert av Klima- og miljødepartementet i forbindelse med klagesaken på vedtak om lisensfelling i region 4 og 5 i 2016/2017. Departementet kom til at det etter disse hensyn ikke var hjemmel for felling av ulv innenfor ulvesona. Dersom kravet til skadepotensial ikke er oppfylt kan det likevel være hjemmel til felling etter nml. § 18 c for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. På tilsvarende måte som for felling for å avverge skade etter nml. § 18, bokstav b), kreves det etter annet ledd både at uttak ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

### *Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger*

Det fremgår ikke av sekretariatets innstilling om det er gjort en avveining av andre tilfredsstillende løsninger enn felling av jerv i henhold til prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, jf. § 18, annet ledd. Det fremgår imidlertid av drøftingene i saksframlegget at allerede igangsatte forebyggende tiltak er vurdert ikke å redusere skadepotensialet i tilstrekkelig grad;

*(...)En del av beitelagene i områder der det også forekommer bjørn har forberedt tidlignsanking fra 20.august, men det foreligger et behov for å begrense jervens utbredelse i prioriterte beiteområder i nordvest og dermed potensialet for jerveskader neste år.*

I saksframlegget gjelder denne vurderingen kun områder hvor sekretariatet har anbefalt at det åpnes for lisensfelling utenfor ulvesona. Sekretariatet mener derfor at også i dette tilfellet må begrunnelsen for å åpne for lisensfelling innenfor ulvesona framgå av nemndas drøftinger i vedtaksmøtet. Etter sekretariatets oppfatning fremgår det ikke av vedtaket at det er foretatt en slik drøfting.

### *Kvotestørrelse og bestandens overlevelse*

I begge klagenes anmodes det om betydelig reduksjon i kvotens størrelse. Det anføres at det ikke foreligger en faglig vurdering av konsekvensene ved uttaket, det er gjort mangelfulle vurderinger av den samlede belastningen etter naturmangfoldloven § 10 og at det ikke er vist til nyeste kunnskap.

I vedtaket har rovviltnemnda vist til kunnskapsgrunnlaget som er forelagt gjennom saksframlegget og sekretariatets faglige vurderinger om at et uttak på 10 jerver ikke vil påføre bestanden irreversibel skade eller en for stor samlet belastning. Videre har nemnda i sin vurdering kommet til at det kan settes en totalkvote på 14 jerver. Vedtaket om en økning av totalkvoten er begrunnet med at bestanden er det dobbelte av bestandsmålet, og uttaket i 2016/17 bare var halvparten av uttaket året før.

Det foreligger betydelig og detaljert kunnskap om jervebestanden og den samlede belastningen som arten er utsatt for, jf. nml. §§ 8 og 10. Det nasjonale overvåkingsprogrammet gir årlig ut rapporter over bestandssituasjonen og yngleregistreringer av jerv. Sekretariatet anser at rovviltnemnda har fått forelagt et oppdatert kunnskapsgrunnlag om bestandsstatus- og utvikling for jerv, skadehistorikk samt informasjon om gjeldende lovverk. Det er gjort faglige vurderinger og drøftinger i saksframlegget som har ligget til grunn for sekretariatets innstilling og rovviltnemndas vedtak.

Sekretariatet legger til grunn at nemndene har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse, jf. nml. §§ 8 og 10 jf. også fvl. § 17, og kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. Sekretariatet anser også at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet på dette punktet.

## Konklusjon

I henhold til forvaltningsloven § 33 (saksforberedelse i klagesak), andre ledd, skal underinstansen (dvs. rovviltnemnda) foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Etter fvl. § 33, fjerde ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen (dvs. Klima- og miljødepartementet) så snart saken er tilrettelagt, dersom det ikke treffes en avgjørelse som nevnt i annet ledd.

Etter sekretariatets oppfatning er vedtaket mangelfullt begrunnet med hensyn til vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for felling etter naturmangfoldloven § 18. I henhold til fvl. § 25 skal de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn vises i begrunnelsen for vedtaket.

Dette innebærer ikke nødvendigvis at vedtaket er ugyldig, jf. fvl. § 41. Vedtaket kan likevel være gyldig dersom det er grunn til å regne med at dette ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold. Sekretariatet mener det fremgår av saksforberedelsene at hjemmelsgrunnlaget etter § 18 er drøftet og lagt til grunn for innstillingen om lisensfelling utenfor ulvesona. Begrunnelsen for beslutningen om å åpne for lisensfelling innenfor ulvesona må framgå av rovviltnemndas drøftelser i vedtaksmøtet.

**Klagesaken er forberedt fra sekretariatets side. Anførsler i klagene gjelder blant annet om det gjort saksbehandlingsfeil ved at vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet, og at det ikke er gjort tilstrekkelige vurderinger av om vilkårene for felling er oppfylt, jf. nml. § 18. Klagesaken legges fram for rovviltnemnda med følgende innstilling:**

### INNSTILLING

Rovviltnemnda anser at vedtaket om lisensfelling av jerv i sak 2/17 er mangelfullt begrunnet med hensyn til vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for felling etter nml. § 18. Med bakgrunn i sekretariatets saksframlegg, og de drøftelser som ble gjort i vedtaksmøtet den 26.6.2017, anser nemnda likevel at en tilstrekkelig vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter § 18 er lagt til grunn for vedtaket. På bakgrunn av dette anser nemnda at manglende begrunnelse ikke har virket bestemmende for vedtakets innhold, og at vedtaket derfor er gyldig.

Rovviltnemnda legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotens størrelse, jf. nml. §§ 8 og 10 jf. også fvl. § 17. Rovviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet på dette punktet.

Klagene tas etter dette ikke til følge.

Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 26.6.2017 i sak 2/17, med følgende presisering:

- I. Rovviltnemnda viser til sekretariatets saksframlegg med redegjørelse for skader forårsaket av jerv og iverksatte forbyggende tiltak. Rovviltnemnda anser at det foreligger et vesentlig skadepotensial i viktige beiteområder i grønn og blå sone utenfor ulvesona, og at det derfor er hjemmel til å åpne for lisensfelling i henhold til nml. §18 b. Rovviltnemnda anser at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling.*
- II. Rovviltnemndas begrunnelse for å åpne for lisensfelling innenfor ulvesona i henhold til nml. §18.....*