

Sak 1/19: Klagebehandling av vedtak om utvidelse av kvote for lisensfelling av jerv i Hedmark 2018/2019

Innkomne klager

- Felles klage fra WWF – Verdens naturfond og NOAH – For dyrs rettigheter
- Naturvernforbundet
- Aksjonen rovviltets røst

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 en rettslig klageinteresse i saken. Klagen er mottatt innen klagefristen.

Hovedinnhold i klagen

Under gjengis de viktigste punktene i klagen. Det vises for øvrig til klagen som også er vedlagt saksframlegget.

- Vedtaket er i strid med Miljødirektoratets tidligere anbefaling og departementets klagebehandling av tidligere vedtak.
- Nemndas fremførte faglige argumenter er langt fra tilfredsstillende for å fatte et slik vedtak.
- Det at kvoten ble fylt raskt trenger ikke bety en høy jervestamme slik nemnda argumenterer for.
- Jaktområdet utvides til å gjelde arealer der lisensjakt ikke anses å ha skadeforebyggende effekt på husdyr.
- Det er oppsiktsvekkende at nemnda fatter nytt vedtak om uttak innenfor ulvesonen i en sak som er klagebehandlet, og der departementet har konkludert med at det ikke er hjemmel etter hverken nml. § 18 b eller c. Nemnda har ikke gitt nærmere informasjon om i hvilken grad skadesituasjonen har endret seg etter vedtaket. Vedtaket har tilnærmet identisk ordlyd og begrunnelse som i det opprinnelige vedtaket.
- Utvidelsen av kvoten bør oppheves. Dersom utvidelse av kvoten opprettholdes må utvidelsen av fellingsområdet reverseres slik at dette avgrenses til prioriterte beiteområder.

Klagerne har bedt om oppsettende virkning av vedtaket. Rovviltnemnda har vurdert dette spørsmålet og kommet til at vedtaket ikke gis oppsettende virkning. Dette ble formidlet til klagerne i epost fra sekretariatet den 20.12.2018. Klima- og miljødepartementet har vurdert samme spørsmål, og besluttet i brev av 27.12.2018 å ikke gi vedtaket oppsettende virkning.

Om nemndas vedtak

Rovviltnemnda i region 5 fattet i møte den 14.12.2018 vedtak om utvidelse av kvote og områdeavgrensning for lisensfelling av jerv i Hedmark i 2018/2019. Nemnda vedtok en tilleggskvote på 6 dyr, av disse kan 3 dyr felles innenfor ulvesona. Områdeavgrensningen for lisensfelling begrunnes med at uttaket i hovedsak bør skje i områder der beitedyr skal være prioritert, jf. forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark, og hvor det er skadepotensial for jerveskader på sau og tamrein. Videre begrunnes lisensfelling innenfor ulvesona med at det også her er et skadepotensial. Videre at det må være plass for ordinær næringsvirksomhet og bruk av områdene innenfor ulvesonen til natur-, friluftsliv og jakt, samt for å unngå at ulvesonen blir et tilnærmet rovviltreservat.

Sekretariatets kommentarer til klagernes anførsler

Sekretariatet har i saksframlegget for sak 10/18 (fastsetting av kvote og område for lisensfelling av jerv), og i sak 13/18 (utvidelse av kvoten for lisensfelling av jerv), lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Saksutredningen utgjør en del av begrunnelsen for rovviltnemndas vedtak for utvidelse av kvoten. Når det gjelder utvidelsen av lisensfellingsområdet til å også inkludere ulvesona, innstilte sekretariatet på at det ikke forelå hjemmel for lisensfelling i dette området. For denne delen av vedtaket har rovviltnemnda gitt en egen begrunnelse som fremgår i 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. De fleste momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 10/18 og 13/18. Sekretariatet vil i det følgende kommentere de viktigste anførselene i klagen.

Om nemndas myndighet

Flere av klagerne stiller spørsmål ved at nemnda fattet vedtak om utvidet kvote i en sak som tidligere er påklaget, og der departementet i sin klagebehandling har omgjort nemndas vedtak.

Når en sak er klagebehandlet av overordnet myndighet er vedtaket endelig. Rovviltnemnda har likevel myndighet til å fatte nytt vedtak dersom nye opplysninger tilsier det, jf rovviltforskriften § 10 fjerde ledd. I innstillingen til sak 13/18 om utvidet kvote for lisensfelling av jerv, la sekretariatet til grunn at det lave uttaket av hunndyr når kvoten var fylt, kunne betraktes som nye opplysninger som tilsa at nemnda kunne fatte vedtak i saken. Et lavt uttak av hunndyr har betydning for den totale belastningen på bestanden. Sekretariatet forutsatte i sin innstilling at en økt kvote skulle tas ut i beiteprioriterte områder.

Rovviltnemnda utvidet kvoten med 6 dyr til totalt 22 jerv, og besluttet samtidig at en del av den utvidete kvoten kunne tas ut innenfor ulvesonen. I klagebehandlingen av nemndas opprinnelige vedtak har imidlertid departementet slått fast at det ikke er hjemmel for lisensfelling innenfor ulvesonen. Når en sak er klagebehandlet av overordnet myndighet, gir dette klare rammer for handlingsrommet til førsteinstansen når det fattes nytt vedtak i samme sak. Sekretariatet kan ikke se at det i begrunnelsen fra nemnda er lagt frem informasjon som grunn gir en ny vurdering av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 b og c innenfor ulvesona. Sekretariatet redegjør nærmere for vurdering av hjemmelsgrunnlaget i avsnittet «*Om fellingsområde og hjemmelsgrunnlag for felling*» under.

Om kvotestørrelse

Klagerne anfører at nemndas utvidelse av kvoten er i strid med Miljødirektoratets tidligere anbefalinger. Det vises til Miljødirektoratets tilrådning til departementet, der direktoratet mente at et uttak på 20 jerver ikke ville gi tilstrekkelig sikkerhet for at bestandsmålet for jerv nås i 2019. Direktoratets anbefaling ble lagt til grunn i departementets klagebehandling.

Sekretariatet viser til at Miljødirektoratet også påpeker at en kvotebegrensning i antall hunndyr, samt i hvilke områder det åpnes for felling, vil være avgjørende for om bestandsmålet oppnås til neste år. Direktoratet anbefalte at kvoten ble redusert noe (fra nemndas opprinnelige vedtak på 20 dyr) dersom det ikke ble gjort en begrensning i antallet hunndyr som kunne felles, eller om uttaket ble effektuert i sin helhet innenfor beiteprioriterte områder.

I nemndas opprinnelige vedtak var det ikke satt en kvotebegrensning på antallet hunndyr. Etter at kvoten ble fylt viste det seg likevel at andelen felte hunndyr var svært lav. Dette var begrunnelsen for sekretariatets anbefaling om å utvide kvoten. Sekretariatet anså at når uttaket av hunndyr var begrenset lå en noe høyere kvote innenfor direktoratets faglige tilrådning, og at et slikt uttak var forsvarlig med hensyn til den samlede belastningen på jervebestanden.

Direktoratet påpekte samtidig at det vil være avgjørende hvilke områder det åpnes for lisensfelling. Dersom uttaket avgrenses til prioriterte beiteområder, vil det gi større sikkerhet for å nå bestandsmålet kommende år. Dette ble også lagt til grunn i sekretariatets anbefaling. Nemndas vedtak om å åpne for lisensfelling også innenfor ulvesonen vil etter sekretariatets oppfatning øke risikoen for at bestandsmålet ikke nås kommende år, og er ikke i tråd med direktoratets anbefaling.

Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om jervens bestandsstatus og -utvikling i Hedmark. Nemnda har også blitt forelagt Miljødirektoratets og sekretariatets faglige betraktninger i saken. Etter sekretariatets oppfatning er det ikke framkommet nye opplysninger som ikke var kjent for nemnda ved vedtakstidspunkt.

Om fellingsområde og hjemmelsgrunnlaget for felling

Klagerne anfører at det ikke foreligger et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling innenfor ulvesonen og krever at lisensfellingsområdet avgrenses til beiteprioriterte områder dersom kvoten opprettholdes. Det påpekes at vedtaket er i strid med departementets klagebehandling, og at nemnda ikke har gitt nærmere informasjon om i hvilken grad skadesituasjonen har endret seg etter vedtaket. Det påpekes også at deler av vedtaket har tilnærmet identisk ordlyd og begrunnelse som i det opprinnelige vedtaket.

Departementet har i klagebehandling av nemndas opprinnelige vedtak slått fast at det ikke er hjemmel for lisensfelling innenfor ulvesona. På bakgrunn av dette omgjorde departementet nemndas vedtak og avgrenset fellingsområdet til prioriterte beiteområder. Også rovviltprioriterte områder utenfor ulvesonen ble unntatt fra lisensfelling. Det er ikke gjort en nærmere drøfting av hjemmelsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 18 b innenfor ulvesonen i departementets klagebehandling. I rovviltnemndas opprinnelige vedtak om lisensfelling innenfor ulvesonen var det kun lagt vekt på vilkårene i naturmangfoldloven § 18 c. Departementet la derfor til grunn at nemnda anså at vilkårene i naturmangfoldloven § 18 b ikke var til stede. Når departementet har fastslått at det ikke er hjemmel for lisensfelling av jerv innenfor ulvesona samt i rovviltprioriterte områder utenfor ulvesona, legges til grunn at også vilkårene i naturmangfoldloven §18 b er vurdert.

Når det gjelder oppfyllelse av vilkårene etter naturmangfoldloven § 18 b, har nemnda vist til at det er dokumentert skader innenfor rovviltavvisende gjerder i ulvesona. Etter at nemnda fattet sitt opprinnelig vedtak er det i perioden 30.7.2018 – 27.8.2018 dokumentert 9 skader på sau innenfor det rovviltavvisende gjerdet i Trysil. Denne informasjonen var imidlertid kjent for departementet når det fattet sitt vedtak i klagesaken den 12.9.2018, og kan derfor ikke regnes som ny informasjon. Det kan derfor legges til grunn at dette har inngått i departementets vurdering av hjemmelsgrunnlaget.

Når det gjelder oppfyllelse av vilkårene etter naturmangfoldloven § 18 c, har nemnda oppgitt en tilsvarende begrunnelse som i det opprinnelige vedtaket, et vedtak som er klagebehandlet og omgjort av departementet.

Etter sekretariatets vurdering er det ikke tilkommet ny informasjon etter at KLD gjorde sitt vedtak 12.9.2018, som tilsier at hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling innenfor ulvesona nå kan sees på en annen måte.

Konklusjon

Rovviltnemnda i region 5 fattet i møte den 14.12.2018 vedtak om utvidelse av kvote og områdeavgrensning for lisensfelling av jerv i Hedmark i 2018/2019. Det er innkommet tre klager på rovviltnemndas vedtak. Klagene gjelder kvotens størrelse, og om vilkårene for felling av jerv er oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b) og c). Rovviltnemndas vedtak av 14.12.2018 avvek fra sekretariatets innstilling, både knyttet til kvotestørrelse, områdeavgrensning og vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for felling av jerv innenfor ulvesona.

Sekretariatet mener det foreligger tilstrekkelig ny kunnskap om den samlede belastningen på jervebestanden til at det er hjemmelsgrunnlag for nemnda til å fatte et nytt gyldig vedtak om kvotens størrelse, jf. rovviltforskriften § 10 fjerde ledd. Sekretariatet mener det imidlertid ikke er tilkommet ny informasjon etter at KLD gjorde sitt vedtak 12.9.2018, som tilsier at det nå er hjemmelsgrunnlag for å åpne opp for lisensfelling innenfor ulvesona.

Etter en samlet vurdering legges klagesaken fram for rovviltnemnda uten innstilling.