

Sak 8/19: Klagebehandling av vedtak om lisensfelling av jerv 2019/2020

Innkomne klager

- Felles klage fra WWF – Verdens naturfond og NOAH – For dyrs rettigheter. Klagen er datert 2. juli. Klagerne ber om at den mottatte klagen behandles som en innkommet klage, men ber om mulighet til å sende inn en mer utfyllende klage innen 1. august. Utfyllende kommentarer fra NOAH – for dyrs rettigheter er senere ettersendt og mottatt.
- Felles klage fra Hedmark Bonde- og Småbrukarlag, Hedmark Bondelag og Norsk Sau og Geit datert 4. juli.
- Klage fra Naturvernforbundet datert 11. juli.
- Klage fra Foreningen Våre Rovdyr mottatt 15. juli.

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. Klagene er mottatt innenfor klagefristen, jf. fvl. § 29.

Hovedinnhold i klagene

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

WWF Verdens naturfond og NOAH – for dyrs rettigheter, felles klage

- WWF Verdens naturfond og NOAH – for dyrs rettigheter mener at kvoten er for høy. I tillegg finnes det ikke noe juridisk grunnlag for å åpne for lisensfelling av jerv innenfor ulvesonen.
- Klagerne påpeker at jerv er kategorisert som sterkt truet på norsk rødliste og er oppført på vedlegg II av Bernkonvensjonen. Naturmangfoldloven åpner ikke for unntak fra den strenge beskyttelsen av jerv kun ut i fra bestandsregulering uten å vise til hvordan uttaket er hjemlet i en av unntaksbestemmelsene i nml § 18 første ledd. Rovwiltnemnda har ikke gitt noen begrunnelse eller vist til bevis om at skade forårsaket av jerv i region 5 eller skadepotensiale er av et slikt omfang eller alvorlighetsgrad at vilkår om skade i nml § 18 første ledd bokstav b kan anses å være oppfylt, og at det dermed er hjemmel for felling. Dette gjelder særlig lisensfelling i området som er omfattet av ulvesonen.
- Klagerne understreker at det ikke er noen hjemmel i naturmangfoldloven til å anvende skyting av jerv i forvaltningsområdet for jerv med hensikten å begrense bestandens utbredelse som sådan. Klagerne er imot å åpne for lisensfelling av jerv i blå sone hvor det

finnes beiteområder i Rendalen og Engerdal, siden det er mulig med andre tilfredsstillende løsninger for å forebygge skade også der, for eksempel inngjerding, vokterhunder og tidlig nedsanking. Klagerne mener det ikke er redegjort for hvordan vilkår for å tillate lisensfelling i disse områdene er oppfylt.

- Klagerne ber om at rovviltnemndas vedta av 25. juni 2019 erklæres ugyldig, og at vedtaket gis oppsettende virkning inntil saken er avgjort ved klagebehandling hos KLD.

Hedmark Bonde- og Småbrukarlag, Hedmark Bondelag og Norsk Sau og Geit, felles klage

- Jerv står for en stor andel av tapt bufe til rovvilt. Den øker sin utbredelse og har evnen til å ta ut beitedyr uten at det dokumenteres da den i motsetning til f.eks. ulv, gjerne tar færre om gangen, spiser og gjemmer godt. Utbredelsen har økt de siste åra til også å omfatte tettere skogsområder stadig lenger syd i fylket der gjenfinning er enda vanskeligere enn på snaufjell. I slike områder er det også vanskeligere å dokumentere yngling slik at en kan regne med at det her kan være ynglinger som ikke blir med i tellingen.
- Region 5 har bestandsmål på 5 årlige ynglinger av jerv. Gjennomsnittet for siste 3 år er 10,3. Dette er over det dobbelte av målsettingen. Det er registrert 12 ynglinger i år og 15 i fjor. Hvis en vil holde bestanden stabil, må man i hvert fall ta ut tilveksten som i år kan beregnes til 26 til 31 individer med en overlevelse på 2,6 per kull. Siden bestandsmålet er 5 kull, må man derfor ta ut mer enn tilveksten for å komme ned på bestandsmålet. I tillegg til de ca. 30 som er årets tilvekst, må det legges til 7 til 14 individer til siden foreldrene til de 7 kulla som er for mange også må tas ut. Faglaga mener derfor at 40 individer er et antall som innenfor sikkerhetsmarginer vil kunne tas ut for å få antall ynglinger ned mot 5 som er målsettingen. Om man regner på en annen måte, at det er 6,3 jerver bak hvert kull, kommer man til at 44 må tas ut hvis man legger årets tall til grunn, og 31 om man bruker gjennomsnittet.
- Egen hunddyrkvote er ikke noe som bør brukes når stammen skal reduseres

Naturvernforbundet

- Naturvernforbundet finner det svært oppsiktsvekkende at nemnda på ny gjør et vedtak om jervejakt innenfor ulvesonen. Som kjent slo Klima- og miljøverndepartementet i juni 2019 fast i sin behandling av klagen fra Naturvernforbundet av nemndas vedtak av 14. desember 2018 var ugyldig.
- Vi kan ikke se at det nemndas vedtak er gyldig, da de samme juridiske forutsetningene ligger til grunn også i år.
- Samtidig er antallet ynglinger gått ned fra 15 til 11, da det pr 11. juni 2019 er antatt 12 ynglinger, hvorav en tisper allerede er drept ved ekstraordinært uttak, og valpene er drept av en annen jerv.
- Det er konfliktskapende med slike vedtak som er så tydelig i strid med føringene fra Stortinget og rovviltforskriften.
- Dersom vedtaket om økt kvote og jakt innenfor ulvesonen blir fastholdt av nemnda, ber Naturvernforbundet om at det gis oppsettende virkning på klagen frem til departementet får behandlet den.

Foreningen Våre Rovdyr

- Nemnda fatter igjen vedtak som strider med sekretariatets forslag (faglig tilrådning) og vedtaket kan umulig se å være tråd med naturmangfoldloven §§ 9 og 10.
- Vedtaket til rovviltnemnda i region 5 tar ikke høyde for lisenskvoten til de andre tilliggende rovviltregionene og tar dermed ikke hensyn til den samlede belastningen.
- FVR kan heller ikke se at vedtaket har hjemmel i § 18, bokstav b, når det gjelder kvote innenfor ulvesonen.
- Vedtaket må anses ugyldig og omgjøres da nemndas vedtak igjen er ulovlig.

Om nemndas vedtak

Rovviltnemnda i region 5 fattet i møte den 25. juni 2019 vedtak om kvote og områdeavgrensning for lisensfelling av jerv i Hedmark i 2019/2020. Nemnda vedtok at inntil 22 dyr kan felles på lisensfelling, hvorav en hunndyrkvote på 12 dyr. Av den totale kvoten kan inntil 4 dyr felles innenfor ulvesonen, hvorav maksimalt 2 hunndyr. 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 fastsettelse av kvote innenfor ulvesona med at bestandsmålet er oppnådd bare innenfor ulvesonen alene, og lisensfelling må derfor også tillates der. Kvoten fastsettes for å unngå at ulvesonen blir et tilnærmet rovviltreservat, og for å følge opp Stortingets vedtatte bestandsmål.

Sekretariatets kommentarer til klagerens anførsler

Sekretariatet har i saksframlegget for sak 7/19 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør begrunnelsen for rovviltnemndas vedtak. Unntaket gjelder utvidelsen av lisensfellingsområdet til å omfatte hele region 5. Sekretariatet har i sitt saksframlegg vurdert hjemmelsgrunnlag for lisensfelling av jerv innenfor regionen og kommet til at det med hensyn til skadepotensiale foreligger rettslig grunnlag for lisensfelling etter nml § 18 bokstav b i hele grønn sone samt en del av blå sone som omfatter Sølendalen beitelag sine beiteområder (jf. forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark). Videre har sekretariatet kommet til at det ikke foreligger hjemmelsgrunnlag etter nml § 18 b eller c i øvrige områder.

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. Hovedmomentene som anføres i klagen anses som vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 7/19. Sekretariatet vil i det følgende kommentere de viktigste anførselene i klagen.

NOAH og Naturvernforbundet har bedt om oppsettende virkning inntil saken er avgjort ved klagebehandling hos Klima- og miljødepartementet. Sekretariatet viser til at KLD vil kunne avgjøre klagen i god tid før lisensfellingsperioden starter, og det vil dermed ikke være nødvendig for nemnda å vurdere om vedtaket skal gis oppsettende virkning. Det forutsettes at KLD tar stilling til spørsmålet

om å gi vedtaket oppsettende virkning dersom klagen ikke er endelig avgjort innen lisensfellingsperioden starter.

Om kvotestørrelse

Sekretariatet viser til at nemnda har fått forelagt oversikt over både antallet ynglinger og avgang gjennom de senere år. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om jervens bestandsstatus og -utvikling i Hedmark. Når det gjelder de tallmessige beregninger for populasjonsvekst/mulig uttak som næringsorganisasjonene framlegger vil sekretariatet bemerke at man i et slikt regnestykke også må regne med annen avgang enn lisensfelling, både annen irregulær avgang som f.eks. skadefelling, og naturlig avgang.

Etter sekretariatets oppfatning er det ikke framkommet nye opplysninger om bestandsstatus som ikke var kjent for nemnda ved vedtakstidspunkt.

Om fellingsområde og hjemmelsgrunnlaget for felling

WWF/NOAH, Naturvernforbundet og FVR anfører at det ikke foreligger et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for lisensfelling innenfor ulvesonen. Det påpekes fra WWF/NOAH at det ikke er vist til hjemmelsgrunnlaget etter nml 18 i rovviltnemndas begrunnelse for å åpne for lisensfelling i rovviltprioritert område.

For at lisensfelling kan tillates må det foreligge et rettslig grunnlag iht. nml. § 18 første ledd bokstav b eller c. Vedtak kan likevel bare fattes dersom uttaket ikke truer det regionale bestandsmålet, bestandens overlevelse på sikt og formålet ikke kan nås på annen måte. Sekretariatet mener det er sentralt i klagebehandlingen om hjemmelsgrunnlaget er vurdert og begrunnet i nemndas vedtak.

Nemnda har begrunnet vedtaket om å åpne for lisensfelling innenfor ulvesonen som følger:

Jervebestanden i Hedmark har helt siden 2014 ligget på det dobbelte eller mer sett opp mot Stortingets bestandsmål for Hedmark. Det er i tillegg, slik sekretariatet beskriver det, lagt opp til en såkalt jervekorridor nord i Hedmark. Det betyr at der vil det til enhver tid være en stabil jervestamme.

Slik rovviltnemnda vurderer det, vil det være umulig å komme ned på måltallet uten å tillate lisensfelling inne i ulvesonen, sørover i Hedmark. Der er det nå registrert 5 ynglinger under dårlige registreringsforhold. Det er ikke mulig å se at Stortinget har fattet vedtak som kan tolkes slik at ingen av de store rovdyrene kan beskattes i ulvesonen, og at den med det oppfattes som et rovviltreservat.

Regional rovviltnemnd i Hedmark ser ikke at den kan styres av rundskriv fra KLD, som til overmål også er nemndas klageinstans. Nemnda må søke å komme ned på Stortingets vedtatte bestandsmål. Generelt skal lisensjakten være bestandsregulerende, uten unntak av at den ikke kan foregå inne i ulvesonen. Uansett må områder sørover i Hedmark, som er beregnet også på utmarksbeite, gjøres åpne for lisensjakt på jerv.

Nemndas begrunnelse for å åpne for lisensfelling innenfor ulvesonen er knyttet opp mot Stortingets føringer. Sekretariatet vil bemerke at mens Stortinget har fastsatt de nasjonale bestandsmålene for de store rovviltartene, er de regionale bestandsmålene for bjørn, gaupe og jerv fastsatt av Regjeringen gjennom rovviltforskriften § 4.

Sekretariatet anser at det er gitt en tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket. Sekretariatet kan ikke se at det er framkommet opplysninger i klagen som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunkt.

Konklusjon

Sekretariatet legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også fvl. § 17. Sekretariatet mener at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet, og kan ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier at nemnda bør omgjøre sitt vedtak av 25.6.2019, sak 7/19.

Sekretariatets innstilling:

1. Om rettslige forhold:

Roviltnemnda viser til at klagen har innkommet innen fristen. Det anses at klagerne har rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningsloven § 28.

2. Nemndas klagebehandling:

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

Klagen tas etter dette ikke til følge. Roviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 25.6.2019 i sak 7/19, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.

3. Oppsettende virkning:

Klima- og miljødepartementet vil kunne avgjøre klagen i god tid før lisensfellingsperioden starter. Roviltnemnda finner på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig å vurdere om vedtaket skal gis oppsettende virkning.