

Sak 9/22 Klagebehandling av vedtak om kvote og område for lisensfelling av jerv 2022/2023

Innkomne klager

- Foreningen Våre Rovdyr, datert 7. juli
- Høgskolen i Innlandet, datert 13. juli
- NOAH, datert 11. juli
- Aktivt rovdyrvern, datert 10. juli

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven § 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. Høgskolen i Innlandet har et virkeområde som omfatter forskning og kunnskapsformidling om store rovdyr, og er også en deltaker i den offentlige debatten om spørsmål som berører store rovdyr.

Sekretariatet anser at klagerne har rettslig klageinteresse i saken.

Klagefrist

Vedtaket ble lagt ut på miljøvedtaksregisteret og på nemndas hjemmeside den 23. juni. Klagen er mottatt innen klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29.

Hovedinnhold i klagen

Under gjengis de viktigste punktene i klagen. For fullstendig innhold vises det til klagen som er vedlagt saksframlegget.

Foreningen våre rovdyr:

- Vedtaket til rovviltnemnda i Region 5 skiller seg fra den faglige tilrådingen fra sekretariatet, og legger opp til et særdeles høyt uttak av jerv. Dette vil medføre felling av jerv i områder der jerven ikke medfører noen ulemper eller konflikter.
- Vedtaket bryter med naturmangfoldloven § 5 og kan på ingen måte hjemles i naturmangfoldloven § 18 b eller c.
- Lisensfellingsområdet mangler avgrensning da rovviltnemnda legger til grunn at lisensfellingsområdet kan være hele gamle Hedmark fylke, noe som er uforsvarlig og ikke kunnskapsbasert.
- FVR kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav b kan brukes for noe annet område enn for beiteprioritert område.

- For jerv kan ikke FVR i det hele tatt se at det finnes grunnlag for å benytte naturmangfoldloven § 18 første ledd, bokstav c.

Høgskolen i Innlandet:

- Kvoten er satt til 35 jerv for hele gamle Hedmark fylke, uten noen avgrensing eller prioritering av prioriterte beiteområder. Dette innebærer felling av jerv i store områder der jerven ikke utgjør skade eller er konfliktskapende.
- Rovviltnemndas vedtak er ikke kunnskapsbasert, mangler trolig hjemmelsgrunnlag, og vil i praksis virke konfliktskapende.
- Høgskolen støtter sekretariatets forslag til avgrensing av lisensfellingsområde. Sekundært ønsker de en avgrensing som skjermmer et område fra Rena i sør, Glomma i vest, Renavassdraget- Storsjøen i øst og fylkesveien mellom Hanestad og Rendalen. Motivasjonen for denne skjermingen er at det i dette området pågår intensiv, grunnleggende og meget forvaltningsrelevant forskning på jerv (skogsjervprosjektet). Felling av radiomerkede jerver i dette området vil forsinke/vanskeliggjøre denne forskningen.
- Dokumentert skadeomfang av jerv er lavt. I siste 3-årsperiode ble 26 jerv dokumentert tapt til jerv i region 5, dvs. mindre enn 1 % av de sauene som ble erstattet som tapt til jerv. I samme periode ble 6 samiske tamrein dokumentert tapt til jerv.
- Blant de store rovdyrene i Europa er jerven den sjeldneste; færrest i antall og med minst utbredelse. I siste 3-årsperiode er hele 82 jerver bekreftet døde i region 5, hvorav til sammen 73 gjennom skadefelling/lisensjakt, dvs. at det er felt i gjennomsnitt 3 jerver for hver sau som er dokumentert tapt til jerv.

NOAH:

- NOAH mener den fastsatte kvoten er for høy, og at det i tillegg ikke finnes noe juridisk grunnlag til å åpne for lisensjakt på jerv innenfor ulvesonen, jf. naturmangfoldloven § 18 bokstav b.
- Naturmangfoldloven åpner ikke for unntak fra den strenge beskyttelsen av jerv kun ut ifra bestandsregulering uten å vise til hvordan unntaket er hjemlet i en av unntaksbestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 første ledd.
- Rovviltnemnda har ikke gitt noen begrunnelse eller vist til bevis om at skade forårsaket av jerv i region 5 eller skadepotensialet er av et slikt omfang eller alvorlighetsgrad at vilkåret om skade i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b kan anses å være oppfylt, og at det dermed er hjemmel for lisensfelling. Dette gjelder særlig lisensfelling i området som er omfattet av ulvesonen (blå sone).
- NOAH mener at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt. Rovviltnemnda har ikke engang drøftet vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger i vedtaket. Det er opp til rovviltnemnda å foreslå og beskrive slike løsninger og nemnda har ikke gjort dette.

Aktivt rovdyrvern

- Jerv har status som sterkt truet på artsdatabankens rødliste. Jerv er dessuten en ansvarsart i Norge. 25 % av artens bestand i Europa befinner seg i Norge.
- Rovviltnemndas forslag til vedtak om uttak vil true artenes overlevelse.
- Bestandsmål på jerv er satt altfor lavt sett hen til populasjonsgenetisk kunnskap om et bestandsantall for å sikre en levedyktig bestand. Derfor kan en ikke begrunne dette ekstremt høye uttaket med bestandsmål, som for øvrig bare er et politisk satt mål uten noen som helst forankring i forskningsbasert kunnskap om arters bærekraftighet over tid og sted.

- Et eventuelt uttak må også ses i sammenheng med andre regioners forslag om uttak av jerv, som også er uvanlig og uansvarlig høye. Samlet sett vil dette på litt lengre sikt føre til artens utryddelse i Norge.

Om nemndas vedtak

I møte den 20. juni 2022 fattet rovviltnemnda i region 5 vedtak om kvote og områdeavgrønsing for lisensfelling av jerv i Hedmark i 2022/2023. Nemnda vedtok at inntil 35 dyr kan felles på lisensfelling, hvorav en hunddyrkvote på 22 dyr. Fellingsområdet ble fastsatt til hele gamle Hedmark fylke. Det heter bl.a. i nemndas vedtak:

(...)

Ut fra et behov for å avverge skade på husdyr og tamrein vedtas en kvote for lisensfelling av 35 jerver, hvorav en hunddyrkvote på maksimalt 22 jerver, i Hedmark i perioden 10.9.2022 (eller tidligere om departementet åpner for det) til 15.2.2023. Felling av 35 jerver, hvorav en hunddyrkvote på maksimalt 22 jerver, anses ikke å true overlevelsen av jervebestanden på lang sikt, jf. naturmangfoldloven § 5.

Nemnda merker seg at «lisensfelling av jerv er et virkemiddel for å begrense veksten og/eller utbredelsen av jerv, jf rovviltforskriftens § 10». Videre at «jerv beveger seg over store områder. Det må til en viss grad gjøres skjønnsmessige vurderinger som gir en funksjonell og hensiktsmessig avgrensning av lisensfellingsområdet». Nemnda mener økt utbredelse av jerv omfatter tidligere Hedmark fylke og at antall ynglinger er betydelig høyere enn bestandsmålet. 35 jerver, hvorav en hunddyrkvote på maksimalt 22 jerver, kan felles i tidligere Hedmark fylke. Bestandsmålet er ikke et sjølstendig grunnlag for felling, men Stortinget har gitt instruks til forvaltningen om å legge så stor vekt på målet som overhodet mulig. Stortingets vedtatte bestandsmål for jerv er overopplylt over lengre tid i Hedmark. Dette skal det legges vekt på.

For å sikre forutsigbarhet og konfliktdempende forvaltning, samt tillit til forvaltningen, må bestandsmålet praktiseres. Nemnda anser derfor at felling i Hedmark kan skje med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstavene b), jf sekretariatets saksutredning, og c). Uttaket vil ikke true bestandsmålet på 5 ynglinger.

(...)

Sekretariatets kommentarer til klagerne anførsler

Sekretariatet har i saksframlegget for sak 8/22 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør noe av begrunnelsen for rovviltnemndas vedtak. Nemndas vedtak avviker fra sekretariatets forslag til vedtak hva gjelder antall dyr i totalkvoten, antall dyr i hunddyrkvoten og avgrensning av lisensfellingsområdet.

Sekretariatet anbefalte i sin innstilling til nemnda en kvote for lisensfelling på 25 jerver, hvorav en hunddyrkvote på 16 jerver. Sekretariatet anbefalte at lisensfellingsområdet ble avgrenset til områder som omfatter viktige beiteområder for sau og tamrein.

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 klagerne har kommet frem opplysninger som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunktet. Hovedmomentene som anføres i

klagene anses som vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 8/22. Sekretariatet vil i det følgende kommentere de viktigste anførselene i klagene.

Om kvotestørrelse

Foreningen våre rovdyr viser til at vedtaket skiller seg helt fra den faglige tilrådingen fra sekretariatet, og mener at nemnda legger opp til et særdeles høyt uttak av jerv. Foreningen ber om at lisensfellingskvoten reduseres betraktelig.

Høgskolen i Innlandet fremhever at uttaket av jerv i region 5 har vært svært høyt de siste årene, at dokumenterte tap til jerv i region 5 er lave, og at det de siste tre år er felt 3 jerv for hver sau dokumentert tapt til jerv.

NOAH mener at den fastsatte kvoten er uforholdsmessig høy. NOAH påpeker at selv om jervebestanden har vært over bestandsmålet de siste årene, har omfanget av tap av sau til jerv vist en nedgang over flere år.

Aktivt rovdyrvern viser til at jerv har status som sterkt truet på artsdatabankens rødliste. Jerv er dessuten en ansvarsart i Norge, og 25 % av artens bestand i Europa befinner seg i Norge. Rovviltnemndas forslag til vedtak om uttak vil true artenes overlevelse.

Sekretariatet viser til at nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om jervens bestandsstatus og utvikling i Hedmark gjennom de senere år, herunder oversikt over antallet ynglinger og avgang i bestanden.

Etter sekretariatets oppfatning har nemnda fått forelagt det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å kunne vurdere om den vedtatte kvoten for lisensfelling truer bestandens overlevelse på sikt. Videre om det med slikt uttak kan sannsynliggjøres at bestanden etter neste års yngling fortsatt vil oppfylle bestandsmålet for regionen.

Sekretariatet anser at nemnda har begrunnet sitt vedtak, og at det ikke har kommet fram nye opplysninger i klagene knyttet til bestandssituasjon som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunktet.

Om hjemmelsgrunnlaget for felling

Klagerne mener at vedtaket er i strid med naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b og c, og at fellingsområdet må avgrenses til beiteprioriterte områder. NOAH viser til at nemnda begrunner uttaket med henvisning til bestandsmålet, og viser til at naturmangfoldloven ikke åpner for unntak fra den strenge beskyttelsen av jerv kun ut ifra bestandsregulering.

For at lisensfelling kan tillates må det foreligge et rettslig grunnlag iht. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b der formålet er å forhindre skade, eller bokstav c som inneholder to ulike deler- «*allmenne helse- og sikkerhetsmessige hensyn*» og «*andre offentlige interesser av vesentlig betydning*». Gjennom saksframlegget er nemnda forelagt de juridiske rammene for lisensfelling av jerv. Sekretariatet har samtidig gjort en konkret vurdering av hjemmelsgrunnlaget innenfor det fellingsområdet som ble anbefalt i innstillingen. Sekretariatet kom til at det innenfor hele grønn sone i forvaltningsplanen samt Sølendalen beitelag sine beiteområder i blå sone foreligger et

skadepotensial som gir hjemmel for felling etter naturmangfoldloven § 18 b. Saksutredningen utgjør en del av begrunnelsen for den delen av nemndas vedtak som omfatter dette området.

Rovviltnemnda har i sitt vedtak konstatert at felling kan skje med hjemmel i § 18 b og c i hele gamle Hedmark fylke. I begrunnelsen viser nemnda til at antallet ynglinger over år har vært langt høyere enn fastsatt bestandsmål. Nemnda har også vist til at antall sau erstattet som tapt til jerv har økt siste året. Videre heter det i vedtaket at «Nemnda merker seg at «lisensfelling av jerv er et virkemiddel for å begrense veksten og/eller utbredelsen av jerv, jf rovviltforskriftens § 10». Videre at «jerv beveger seg over store områder. Det må til en viss grad gjøres skjønnsmessige vurderinger som gir en funksjonell og hensiktsmessig avgrensning av lisensfellingsområdet». Nemnda mener økt utbredelse av jerv omfatter tidligere Hedmark fylke og at antall ynglinger er betydelig høyere enn bestandsmålet. 35 jerver, hvorav en hunndyrkvote på maksimalt 22 jerver, kan felles i tidligere Hedmark fylke. Bestandsmålet er ikke et sjølstendig grunnlag for felling, men Stortinget har gitt instruks til forvaltningen om å legge så stor vekt på målet som overhodet mulig. Stortingets vedtatte bestandsmål for jerv er overoppfyllt over lengre tid i Hedmark. Dette skal det legges vekt på.»

For å sikre forutsigbarhet og konfliktdempende forvaltning, samt tillit til forvaltningen, må bestandsmålet praktiseres. Nemnda anser derfor at felling i Hedmark kan skje med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstavene b), jf sekretariatets saksutredning, og c). Uttaket vil ikke true bestandsmålet på 5 ynglinger.

(...)

Foreningen våre rovdyr peker på at Klima- og miljødepartementet i tidligere klagebehandlinger har kommet til at det ikke var hjemmel etter naturmangfoldloven § 18 b eller c i områder uten beitedyr. Forholdet til tidligere klagebehandlinger i tilsvarende saker er redegjort for i saksframlegget, og var kjent for nemnda. Samtidig må det rettslige grunnlaget for felling vurderes i den enkelte sak. Nemndas vedtak er begrunnet blant annet med hensynet til å sikre forutsigbarhet og konfliktdemping i forvaltningen.

NOAH mener at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt. Rovviltnemnda har ikke engang drøftet vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger i vedtaket.

Sekretariatet viser til at vurderinger av vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte inngår i drøftingene i saksframlegget som danner grunnlaget for deler av nemndas vedtak. Av saksframlegget fremgår det blant annet; (...) *Skader fra jerv tiltar typisk i den siste delen av beitesesongen. Tidlig nedsinking av sau er i så måte et effektivt skadeforebyggende tiltak som nyttes aktivt i de deler av Hedmark der jerv er en hyppig skadegjører. Det er likevel betydelige tap til jerv i en del områder. Etter sekretariatets oppfatning er det fortsatt et behov for å begrense jervens antall og utbredelse i viktige beiteområder for i tilfredsstillende grad å kunne redusere potensialet for skader kommende år.*

Sekretariatet viser i den sammenheng til rovviltforliket der det fremgår at soneinndelingen skal forvaltes tydelig. Dette innebærer blant annet at beitenæringen skal tilpasses rovvilt i rovviltprioriterte områder, mens det i beiteprioriterte områder skal være lav terskel for uttak av rovvilt.

(...).

Sekretariatet er for øvrig enig med klager i at det ikke fremgår tydelig av nemndas vedtak hvordan dette vilkåret er vurdert for de områdene som ikke inngikk i sekretariatets innstilling.

Klagerne har etter sekretariatets vurdering ikke pekt på nye forhold knyttet til hjemmelsgrunnlaget som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunktet. Sekretariatet er samtidig av den oppfatning at det burde kommet bedre frem av vedtaket hvordan nemnda har vurdert muligheten for å iverksette andre tilfredsstillende løsninger for den delen av vedtaket som ikke støtter seg på innstillingen i saksframlegget.

Konklusjon

Sekretariatet legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. naturmangfoldloven. § 8, jf. også forvaltningsloven § 17. Nemnda har begrunnet sitt vedtak, men det burde kommet tydeligere frem av vedtaket hvordan nemnda har vurdert muligheten for å iverksette andre tilfredsstillende løsninger for den delen av vedtaket som ikke støtter seg på innstillingen i saksframlegget. Sekretariatet kan for øvrig ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier at nemnda bør omgjøre sitt vedtak av 20.6.2022, sak 8/22.

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. naturmangfoldloven §§ 8 og 10 jf. også forvaltningsloven § 17.

Roviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Roviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 20.6.2022 i sak 8/22, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.