

NOAH - FOR DYRS RETTIGHETER
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 30.11.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/11353

Saksbehandler:
Tone Lise Alstad Eid

Vedtak i klagesak om tillatelse til lisensfelling av ulv og jerv samt bruk av løs hund i Endelausmyrene naturreservat i Ringsaker kommune

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Innlandet sitt vedtak av 13.08.2021 om dispensasjon fra verneforskriften for Endelausmyrene naturreservat for lisensfelling av ulv og jerv, og bruk av løs hund i naturreservatet. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren i Innlandet 22.09.2021.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalteren i Innlandets vedtak av 13.08.2021 om tillatelse til lisensfelling av ulv og jerv, samt bruk av løs hund i Endelausmyrene naturreservat, med presisering gitt i vedtak 22.09.2021.

Vedtaket er fattet etter naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kort om bakgrunnen for saken

I brev av 28.07.2021 søkte jaktleder for lisensjakt i området om dispensasjon fra verneforskriften for Endelausmyrene naturreservat i Ringsaker kommune. Det ble søkt om i dispensasjon fra forskriften for jaktlaget kommende sesong slik at lisensjakt kan gjennomføres også innenfor reservatet. Det er i tillegg søkt om at dispensasjon også for bruk av løs hund, slik at løs hund kan brukes etter de samme lover og forskrifter som gjelder for tilsvarende jakt utenfor naturreservatet.

Statsforvalteren i Innlandet fattet 13.08.2021 vedtak om tillatelse til lisensfelling av ulv og jerv innenfor Endelausmyrene naturreservat i lisensfellingsperioden for ulv fra 1. desember 2021 til 31. mai 2022, og jerv fra 10. september 2021 til 15. februar 2022, samt bruk av løs hund under lisensjakta frem til 1. april 2022. Vedtaket er fattet med hjemmel i naturmangfoldloven § 48. Tillatelsen gjelder kun under forutsetning om at Rovviltnemnda åpner for lisensfelling av ulv og jerv i dette området. Dersom det ikke åpnes for lisensfelling av ulv og jerv, faller tillatelsen bort.

Statsforvalteren viser i vedtaket til at Endelausmyrene naturreservat er et av tre verneområder som inngår i Ramsar-området Hedmarksvidda våtmarkssystem. I forbindelse med at det arbeides med en forvaltningsplan for Hedmarksvidda våtmarkssystem, er kunnskapsgrunnlaget oppdatert ved blant annet NiN-kartlegging, og det foreligger også rapporter på fugler/pattedyr og lav i området.

Statsforvalteren vurderer at lisensfelling ikke vil påvirke verneverdiene i naturreservatet nevneverdig. Endelausmyrene naturreservat ble vernet i forbindelse med verneplan for våtmark, og verneverdiene er i hovedsak knyttet til disse naturtypene, samt våtmarksfugl. Det er åpnet for jakt på rype, hare og hjortedyr i forskriften for verneområdet. Det vises til at Rovviltnemndene i et vedtak om lisensfelling også vil vurdere hvilke konsekvenser tiltaket vil få for naturmangfoldet i tråd med prinsippene i §§ 8-12. Det forutsettes at ferdselen i området skjer på en skånsom måte, med hensyn til øvrig vilt og vegetasjon. Statsforvalteren kan ikke se at denne saken sammen med de få øvrige dispensasjoner som er gitt i dette området samlet sett vil føre til en uheldig belastning. Det vises til at Endelausmyrene naturreservat er et viktig våtmarksområde for blant annet fugl, og at bruk av løs hund under lisensfelling kan være forstyrrende for fuglelivet på våren når fuglene kommer for å hekke. For å unngå unødvendig forstyrrelser på fuglelivet, er det derfor satt vilkår om at det ikke skal benyttes løs hund innenfor naturreservatet fra 1. april 2022.

Begrunnelse for klagen

NOAH påklaget vedtaket i brev av 03.09.2021. Klagen er begrunnet med at naturreservat er den strengeste formen for områdevern vi har i Norge, og at det er meget alarmerende at det tillates bestandsregulerende jakt av kritisk og sterkt truede dyr i et naturreservat.

Det vises til verneformålet og verneforskriftens bestemmelser om at pattedyr og fugler er fredet. Naturreservatet er sammen med to andre verneområder definert som Ramsar-området Hedmarksvidda våtmarkssystem. Norge har gjennom Ramsar-konvensjonen forpliktet seg til å ta vare på den økologiske tilstanden i Ramsar-områdene. I klagen vises det til verneverdier og registrerte arter innenfor området, og påpekes at det må fremgå av vedtaket hvordan prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 – 12 er vurdert. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at prinsippene er vektlagt. Vedtak med hjemmel i verneforskrift bør i så stor grad som mulig gi utfyllende beskrivelse av den kunnskapen som vedtaket bygger på, og bør i det minste inneholde en beskrivelse av naturtyper, arter, landskapets karakter, verneverdier i området, virkninger av omsøkte tiltak på naturverdiene og økosystemet, og hvor kunnskapen om dette er hentet fra.

NOAH mener kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, og at det ikke er tilstrekkelig dokumentert hvordan lisensfelling i et så og si uforstyrret naturreservat vil påvirke de andre artene som lever der, naturtypers utbredelse og økosystemet i sin helhet. Lisensfelling er bestandsregulerende jakt som gjennomføres uten hensyn til viltlovens krav, og vil dermed ha mye større negativ effekt på naturreservatet og på de dyrene som finnes der. Det vises til naturmangfoldloven § 48 fjerde ledd som stiller krav om begrunnelse.

En utvidet adgang til jakt i naturreservater der det i utgangspunktet er nedlagt forbud etter forskriften er ikke ønskelig sett i lys av faren for presedensvirkning. NOAH mener presedensvirkningen av en eventuell dispensasjon bør tillegges vekt. Det påpekes også at vilkårene i naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt. Lisensfelling vil påvirke verneverdiene i naturreservatet nevneverdig, og er heller ikke en bagatellmessig eller forbigående forstyrrelse.

NOAH ber om at klagen tas til følge og at vedtaket omgjøres sånn at det ikke gis tillatelse til lisensfelling av ulv og jerv, samt bruk av løs hund i Endelausmyrene naturreservat. Vedtaket bryter direkte med vernets formål, påvirker verneverdiene nevneverdig og påfører artene i reservatet "unødvendige forstyrrelser". Vedtaket lider også av grove saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren har vurdert anførselene i klagen og har utdypet sine vurderinger. I tillegg er tidsrommet for bruk av løs hund i forbindelse med lisensjakt på jerv korrigert, siden dette hadde falt ut i opplistingen av vilkår i opprinnelig vedtak. Saken er etter dette oversendt Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren er enige i at vedtaket av 13.08.2021 har en del mangler når det kommer til vurderinger, konklusjon og vilkår. Det påpekes at naturmangfoldloven § 9 kunne vært omtalt, i tillegg til at det burde vært presisert at Statsforvalteren mente tiltaket ikke var i strid med verneformålet i tillegg til at det ikke ville påvirke verneverdiene nevneverdig. Også presedensvirkningen av vedtaket burde ha vært vurdert, og at hjemmelen er § 48 først alternativ.

Statsforvalteren er enig i at ferdsel kan virke forstyrrende overfor fugl slik det anføres i klagen, særlig i trekk- og hekkeperioden. Det er dog ikke noe ferdselsforbud i naturreservatet, og antallet dyr, inklusive fugl, som bruker reservatet til næringsøk, parring og yngling/hekking når det fortsatt er snø er begrenset til et fåtall arter. Snøen ligger vanligvis til ca. midten av mai i dette området, og hvis bruken av løs hund i forbindelse med lisensjakt på ulv begrenses til før 1. april bør dette kunne tolereres. Statsforvalteren forventer ikke at ferdselen i reservatet vil være stor under lisensjakta på ulv, siden det de siste 20 årene kun har vært observert et fåtall ulver i området. Derfor anses ikke lisensjakt på ulv til å bidra til noen vesentlig økt belastning på økosystemet eller nevneverdig påvirkning på naturverdiene. Når det gjelder lisensjakt på jerv og bruk av løs hund i forbindelse med denne, vises til at det er tillatt med jakt i reservatet på for eksempel hjort, rype, hare, elg og rådyr, også ved hjelp av løs hund. At dette er tillatt i reservatet indikerer at jaktforbudet i forskriften først og fremst har til hensikt å skjerme fuglelivet fra forstyrrelser i trekk- og hekkeperioden, og at forbudet ikke har til hensikt å verne alle dyr i reservatet mot jakt. Å tillate jakt på en dyreart (jerv) som ikke ofte forekommer i reservatet mens det samtidig er åpnet for bruk av løs hund i forbindelse med jakt av flere andre arter i reservatet, vil ikke bidra til noen vesentlig økt belastning på økosystemet eller nevneverdig påvirkning på naturverdiene.

Statsforvalteren har gitt en utfyllende begrunnelse for vedtaket, og presisert at det gis tillatelse til bruk av løs hund i forbindelse med lisensjakt på jerv i tidsrommet 10. september 2021 til 15. februar 2022, og i forbindelse med lisensjakt på ulv i tidsrommet 1. desember til 31. mars 2022.

Miljødirektoratets vurderinger

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

I sin forberedende klagebehandling har Statsforvalteren utdypet begrunnelsen for vedtaket og presisert vilkåret om tidspunkt for bruk av løs hund i forbindelse med lisensjakt på jerv. Dersom vedtaket endres slik at det må anses som et nytt vedtak, skal det nye vedtaket sendes klager med ny klagerett, se forvaltningsloven § 33. Vi mener presiseringen av tidspunkt for bruk av løs hund ikke endrer på realitetene i saken, og legger til grunn at presiseringen ikke har ført til at det er fattet nytt vedtak. Klagen tas derfor til behandling.

Endelausmyrene naturreservat ble vernet ved kgl.res. 18.12.1981. Naturreservatet dekker et areal på 5100 dekar i Ringsaker kommune. Formålet med vernet er å bevare et viktig våtmarksområde i sin naturgitte tilstand og å verne om vegetasjonen, det karakteristiske og interessante fuglelivet og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området.

Det følger av verneforskriften punkt IV nr. 2 at pattedyr og fugler, herunder deres hi, reir og egg, er fredet mot enhver form for skade, ødeleggelse og unødige forstyrrelser som ikke følger av tillatt ferdsel. Jakt, fangst og bruk av skytevåpen, og slipp av hund, er forbudt i naturreservatet. Det er imidlertid gjort unntak fra dette forbudet for jakt på rype, hare og hjortedyr i tråd med viltlovens regler, se punkt V nr. 5.

Forskrift om forvaltning av rovvilt åpner blant annet for at det kan fastsettes kvote for lisensfelling på gaupe, jerv, bjørn og ulv, se forskriften § 10. I nyere verneforskrifter tas det inn generelt unntak for felling av store rovdyr i samsvar med gjeldende lovverk, slik at felling i tråd med rovviltforskriften også kan skje innenfor verneområder. I verneområder hvor dyrelivet er fredet og det ikke er tatt inn slik unntaksbestemmelse, krever felling dispensasjon fra vernebestemmelsene.

I verneforskriften for Endelausmyrene naturreservat er det ikke tatt inn særskilt unntak, og søknaden må vurderes etter naturmangfoldloven § 48.

Naturmangfoldloven § 48 åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at dispensasjonsbestemmelsen i § 48 skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Miljødirektoratet har i veileder M106-2014 "Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter" lagt til grunn at § 48 første alternativ kan brukes til å gi dispensasjon til tiltak som det etter vanlig praksis gis unntak for i nyere verneforskrifter, se veilederen punkt 7.2.

For at en dispensasjon skal kunne gis, må begge vilkårene i bestemmelsen være oppfylt. Selv om vilkårene er oppfylt, gir ikke dette noe krav på dispensasjon. Bestemmelsen er en kanbestemmelse som innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av om det skal gis dispensasjon. Omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltaket er momenter som her vil ha betydning. Om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår også i denne vurderingen. I vurderingen av om et tiltak eller en aktivitet er i strid med verneformålet, gjøres en konkret vurdering av tiltakets art, plassering, varighet og omfang.

Statsforvalteren viser til at naturreservatet har et stort mangfold av arter, og særlig fuglearter som hekker i reservatet. Siden år 2000 er det registrert ca. 60 fuglearter i reservatet, hvorav ca. 40 av artene er registrert hekkende. Snøen ligger vanligvis til midten av mai, og flertallet av fugleartene er naturlig nok registrert i reservatet etter snøsmelting. Etter august måned har som regel alle trekkfugler dratt fra området. Andre dyrearter i reservatet er brunbjørn, jerv, rødrev, hare, ulv, elg, gaupe, rådyr og villrein. Villrein bruker området på sesongbasis, og det har vært kalving i reservatet. Bjørn og ulv kommer som streifdyr, men de andre artene er relativt vanlige.

I vurderingen av hensynet til verneverdiene og verneformålet, har Statsforvalteren lagt vekt på at det ikke er ferdselsforbud i naturreservatet, og at det også er tillatt med jakt på andre arter i naturreservatet. Ferdsele under lisensjakt på ulv forventes ikke å være stor, siden det de siste årene kun har vært observert et fåtall ulver i området. Det generelle jaktforbudet i forskriften har først og fremst til hensikt å skjerme fuglelivet fra forstyrrelser i trekk- og hekkeperioden. Å tillate jakt på jerv mens det samtidig er åpnet for jakt og bruk av løs hund på andre arter i naturreservatet, vurderes ikke å bidra til noen vesentlig økt belastning på økosystemet eller nevneverdig påvirkning på verneverdiene.

Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å overprøve Statsforvalterens vurdering av påvirkningen på verneverdiene og verneformålet. Statsforvalteren har i sin forberedende klagebehandling gjort en nærmere vurdering av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Vi er enige i vurderingen av at kunnskapen som finnes om mulige påvirkninger på verneverdiene gjør at føre var-prinsippet ikke tillegges vekt i saken. Det er få andre inngrep i naturreservatet, og det brukes i liten grad til forstyrrende aktiviteter. Det gjør at den samlede belastningen i området ikke vil øke vesentlig ved at det åpnes for lisensjakt i den aktuelle perioden.

Verneformålet er knyttet til å ivareta et viktig våtmarksområde med det fugleliv og dyreliv som naturlig finnes i området. Ut fra hensynet til fuglelivet er tidspunktet for jakt på høst og vinter akseptabelt. Lisensjakt med løs hund i reservatet tillates når våtmarksfuglene har forlatt området, og på våren før våtmarksfuglene kommer. Det er tatt hensyn til fare for forstyrrelse om våren ved at det er satt begrensninger på tidspunkt for bruk av løs hund.

Selv om også annet dyreliv som naturlig er knyttet til området er en del av verneformålet, er det gjort unntak fra dyrelivsfredningen for jakt på nærmere bestemte arter. Dette innebærer at det gjennom verneprosessen er gjort en avveining av at jakt i et visst omfang ikke vil være i strid med formålet med vernet. Rovviltforskriften regulerer når lisensfelling kan skje ut fra vurderinger av bestandsmål mv. Dersom Rovviltnemnda gir tillatelse til lisensfelling, mener Miljødirektoratet at også eventuell felling av ulv og jerv kan skje i naturreservatet uten at dette vil være i strid formålet med vernet.

Miljødirektoratet tar ikke klagen til følge. Vilkårene i naturmangfoldloven § 48 er oppfylt, og Statsforvalteren har vurdert de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Vi finner ikke grunnlag for å overprøve Statsforvalterens vurderinger.

Klagerett

Vedtaket er endelig, og dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Tone Lise Alstad Eid
seniorrådgiver

Kopi til:
Statsforvalteren i Innlandet