



SIVILOMBUDET

Uttalelse

Sak: 2024/3486

Fellingstillatelser - beslutningsgrunnlag og ansvar for sakens opplysning

Saken gjelder Statsforvalteren i Troms og Finnmarks vedtak om å stadfeste syv tillatelser om skadefelling av inntil 79 grågjess med hjemmel i viltforskriften § 3-3. Statsforvalteren påpekte at tre av søkerne hadde opplyst at skadeforebyggende tiltak ikke var forsøkt, og at kommunen i vedtakene ikke hadde dokumentert at alle vilkårene faktisk var oppfylt. Statsforvalteren kom likevel til at vilkårene for å gi fellingstillatelse var oppfylt for alle søknadene, basert på eksisterende kunnskapsgrunnlag, tidligere års søknader og oppdatert forskning på området.

Sivilombudet kom til at Statsforvalteren ikke kunne stadfeste de tre tillatelsene der søker hadde opplyst at ett av de kumulative vilkårene ikke var oppfylt. Det er videre tvil om vilkårene var oppfylt for de øvrige søknadene. Alle søknadene manglet opplysninger som var nødvendige for å kunne vurdere om søkerens faktiske nåsituasjon tilsa at vilkårene for å kunne gjøre unntak fra fellingsforbudet var oppfylt. Statsforvalteren hadde i vedtaket ikke redegjort for hvordan supplering av søknadene med generell bakgrunnsinformasjon var relevant. Sivilombudet kom derfor til at vedtaket var både mangelfullt utredet og begrunnet.

Sakens bakgrunn

- (1) Harstad kommune innvilget syv søknader om fellingstillatelse på inntil 79 grågjess. NOAH - for dyrs rettigheter klagde på vedtakene. De påpekte at kommunen ikke hadde vurdert vilkårene for skadefelling i henhold til viltforskriften i noen av tillatelsene. Videre hevdet de at fire av fem vilkår i viltforskriften § 3-3 ikke var oppfylt.
- (2) Statsforvalteren i Troms og Finnmark stadfestet vedtakene. Statsforvalteren understreket at alle vilkårene i viltforskriften § 3-3 bokstav a–e måtte være oppfylt for å kunne gi fellingstillatelse. Statsforvalteren påpekte at tre av søkerne hadde krysset av for at vilkåret i bokstav b om at skadeforebyggende tiltak var forsøkt, ikke var oppfylt. Fordi Statsforvalteren fant fellingstillatelser for to av søkerne for året før, anså Statsforvalteren kommunen for å være kjent med søkerne og deres gåseproblematikk. For de øvrige

vilkårene la Statsforvalteren til grunn at kommunen hadde tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre vurderinger basert på tidligere erfaringer, opparbeidet kunnskapsgrunnlag gjennom forskningsprosjekt, samt nyere og oppdatert forskning på området. Vedtakene ble derfor opprettholdt, på tross av at ikke alle kommunens tillatelser synliggjorde at søkerne faktisk oppfylte alle vilkårene i viltforskriften. Statsforvalteren anbefalte kommunen å dokumentere dette bedre til neste gang.

- (3) NOAH klagde saken inn til ombudet. De bemerket at Statsforvalterens klagebehandling var svært mangelfull. De mente at Statsforvalteren hadde unnlatt å påse at saken var så godt opplyst som mulig, og at Statsforvalteren ikke hadde vurdert om de faktiske forholdene i saken kunne gi grunnlag for skadefelling. NOAH hevdet derfor at klagevedtaket var ugyldig.

Våre undersøkelser

- (4) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.
- (5) I brevet til Statsforvalteren i Troms og Finnmark spurte vi blant annet om Statsforvalteren mente at alle vilkårene i viltforskriften § 3-3 var oppfylt for alle fellingstillatelsene. Deretter stilte vi spørsmål om hva som i tilfellet var det rettslige grunnlaget for å innvilge en søknad hvor ett eller flere av vilkårene ikke var oppfylt. Vi spurte også om Statsforvalteren, dersom de mente det var adgang til å gi dispensasjon fra forskriftens vilkår i § 3-3, kunne gjøre nærmere rede for dette.
- (6) Statsforvalteren svarte at selv om de hadde påpekt enkelte feil/mangler ved kommunens vedtak, var deres selvstendige vurdering at alle vilkårene i viltforskriften § 3-3 var oppfylt for alle søknadene. De valgte derfor heller å veilede kommunen, framfor å omgjøre vedtakene eller sende sakene tilbake for ny behandling. Statsforvalteren ga uttrykk for at de burde synliggjort bedre at vilkårene var oppfylt for den enkelte søker. Statsforvalteren skrev videre at det var en uheldig formulering i vedtaket, når de skrev at «[å] dispensere fra ett av disse vilkårene krever en særdeles god begrunnelse».
- (7) Avslutningsvis i svaret hit skrev Statsforvalteren generelt om hvilke beiteskader grågåsa kan gjøre, og redegjorde for ulike skadeforebyggende tiltak. Jaging ble nevnt som et ressurskrevende, men svært effektivt tiltak, fordi gåsa har evnen til å lære. Andre skremseltiltak som kan ha god effekt ble redegjort for. Statsforvalteren påpekte at ulike tiltak for å skremme bør kombineres for mest effektiv skremming, og at det må gjøres en konkret vurdering av hvilke tiltak som er aktuelt i den enkelte situasjon.
- (8) Klageren sendte inn merknader til Statsforvalterens svar.

Sivilombudets syn på saken

Innledning

- (9) Saken gjelder gyldigheten av Statsforvalteren i Troms og Finnmarks vedtak 12. juni 2024. Spørsmålet er om Statsforvalteren kunne stadfeste alle de syv skadefellingstillatelsene og om Statsforvalteren har oppfylt sin utrednings- og begrunnelsesplikt.

Rettslig utgangspunkt for tillatelse til skadefelling

- (10) Utgangspunktet er at avliving av viltlevende dyr er forbudt, og unntak skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov, jf. naturmangfoldloven § 15. Med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 er kommunen i viltforskriften § 3-5 første ledd bokstav b gitt adgang til å innvilge søknader om skadefelling av grågås dersom vilkårene i § 3-3 er oppfylt, forutsatt at skadefellingen «er nødvendig for å stanse eller avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom».

- (11) Ved vurderingen av en skadefellings søknad må forvaltningen se hen til viltforskriftens formål, som er nedfelt i § 1-1:

«Formålet med forskriften er å forvalte viltet i samsvar med naturmangfoldloven, slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Viltforvaltningen skal innenfor denne rammen ivareta hensynet til dyrevelferd og dyrehelse, forskning, undervisning, landbruk, friluftsliv, næringsliv og andre offentlige og private interesser.»

- (12) Vilrårene for å gi unntak fra forbudet fremgår av viltforskriften § 3-3 bokstav a–e. Vilrårene er kumulative, det vil si at alle må være oppfylt for at forvaltningen skal kunne gi unntak utenfor jaktseasonen. Vilrårene er følgende:

- a) Skaden er eller kan bli av vesentlig økonomisk betydning.
- b) Skadeforebyggende tiltak er i rimelig utstrekning forsøkt, vurdert ut ifra hvilke verdier som skal beskyttes og kostnadene ved alternative tiltak.
- c) Uttaket rettes mot skadegjørende individ.
- d) Uttaket er egnet til å stanse eller vesentlig begrense skadesituasjonen.
- e) Uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Generelt om beslutningsgrunnlag og ansvar for sakens opplysning

- (13) En fellingsstillatelse er et vedtak til fordel for søkeren, på bekostning av hensynene bak reglene om artsforvaltning i naturmangfoldloven. Det er derfor strenge vilkår for å få en fellingsstillatelse, avliving skal være siste utvei. For å kunne vurdere om vilrårene er oppfylt eller ikke, må forvaltningsorganet sørge for å ha et tilstrekkelig opplyst beslutningsgrunnlag, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd om forvaltningens utredningsplikt. Plikten er presisert for klageinstansen i § 33 siste ledd. Klageinstansen kan etter sistnevnte bestemmelse også pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser.

- (14) Utredningsplikten innebærer ikke at forvaltningen selv skal utrede saken, men de skal «påse» at den er godt nok opplyst. I saksutredningen må forvaltningsorganet opptre upartisk, og se til at alle berørte interesser blir tilstrekkelig klarlagt.
- (15) I en søknadssituasjon er det antatt at det er søkeren som skal legge frem dokumentasjon på at vilkårene for å få tillatelse er oppfylt, noe som også er lagt til grunn i juridisk litteratur, se Graver og Tøssebro, *Alminnelig forvaltningsrett* (2024) s. 427. I utredningen til ny forvaltningslov NOU 2019: 5, foreslår utvalget å lovfeste partens medvirkningsplikt i saker som parten selv har tatt initiativ til, se forslaget § 44. Utvalget skriver at parten i en del saker er nærmere til å ha relevant informasjon, og at forvaltningen, dersom de har veiledet parten tilstrekkelig, bør kunne treffe vedtak på det grunnlaget som foreligger. Det vil si at forvaltningen kan avslå søknaden, uten ytterligere utredning. Utvalget skriver at dette trolig er i tråd med gjeldende rett, se utredningens punkt 21.6. Som utvalget skriver forutsetter et negativt utfall for parten uten ytterligere utredning at parten er blitt tilstrekkelig veiledet om hvilke opplysninger som må fremlegges, jf. fvl. § 11.
- (16) At parten som initierer en søknadsprosess selv bør stå for opplysninger som taler partens sak, gjør seg særlig gjeldende der forvaltningen har ansvaret for å forvalte et regelverk der flere interesser skal ivaretas. Tilliten til forvaltningen forutsetter at forvaltningen opptre upartisk. Forvaltningen har gjennom viltforskriften et ansvar for å forvalte viltet i tråd med naturmangfoldloven. En effektiv ivaretagelse av hensynene bak forbudet mot avliving tilsier at den som søker om å avlive vilt, selv må legge frem dokumentasjon på at det er nødvendig.

Statsforvalterens vurdering av saken

- (17) Søknadene om skadefellingstillatelse, som ombudet har fått oversendt fra Statsforvalteren, er etter ombudets syn mangelfulle. Flere av vilkårene i viltforskriften § 3-3 gjelder søkerens faktiske nåsituasjon, og søkeren står derfor nærmest til å oppgi relevant informasjon. Ingen av søkerne gjør imidlertid rede for skadene eller de økonomiske konsekvensene av skadene. Informasjonen om hvilke avbøtende tiltak som er forsøkt er enten fraværende eller svært kortfattet. Tre av søkerne oppga at avbøtende tiltak ikke var forsøkt. I én av søknadene var det ikke oppgitt annen informasjon enn at det ikke var gjort skade på årets avling. Det er ut ifra saksdokumentene heller ikke spor av at kommunen eller Statsforvalteren har etterspurt og mottatt ytterligere informasjon fra søkerne.
- (18) I vedtaket sitt har Statsforvalteren vist til at kommunen har lagt vekt på «eksisterende kunnskapsgrunnlag, basert på tidligere erfaringer og forskning». Når det gjelder vilkåret om at avbøtende tiltak i rimelig utstrekning skal ha vært forsøkt, viser Statsforvalteren til at de fant frem til to av søkerne fra fjorårets tillatelser, og at de derfor anså at «kommunen var kjent med søkerne og gåseproblematikken de måtte ha fra før». Etter ombudets syn har Statsforvalteren med dette forsøkt å supplere mangelfulle søknader

på søkeres vegne. Forvaltningen bør være varsom med å opptre på en måte som kan reise tvil om deres objektivitet.

(19) Selv om Statsforvalteren supplerer beslutningsgrunnlaget, er det ikke redegjort for hvordan generell informasjon om grågjess' skadepotensiale og alternative avbøtende tiltak er relevant i vurderingen av om den enkelte søknad oppfyller vilkårene i viltforskriften § 3-3. Statsforvalteren har heller ikke redegjort for hvorfor de mener det er relevant for årets søknader å se hen til tidligere års søknader, heller ikke på hvilken måte én søkers tidligere søknad er relevant for en annen søkers søknad på et senere tidspunkt. Skadefellingstillatelse gis til den enkelte søker på bakgrunn av en grunnlagt søknad, og vilkårene må derfor vurderes konkret og individuelt. Det som gjelder for én søker et gitt sted, vil ikke nødvendigvis gjøre seg gjeldende for en annen søker et annet sted. Det er heller ikke slik at det som gjaldt i fjor, også gjelder i år. Statsforvalteren har i svaret hit opplyst at gjess kan lære og at ulike tiltak i kombinasjon kan ha god effekt, men det enkelte tilfellet må vurderes konkret. En slik konkret og individuell vurdering mangler imidlertid i Statsforvalterens klagevedtak.

(20) I lys av ovennevnte kan ombudet ikke se at Statsforvalteren kunne komme til at alle vilkårene for å gi fellingstillatelse var oppfylt for alle søkerne. I de søknadene der søker selv hadde opplyst at avbøtende tiltak ikke var forsøkt var det klart at vilkåret i bokstav b ikke var oppfylt, og søknadene skulle vært avslått. Forvaltningen har ikke kompetanse til å innvilge tillatelse til skadefelling uten at alle vilkårene i forskriften er oppfylt. Når det gjelder de øvrige fire søknadene, mener ombudet at Statsforvalteren ikke har påsett at alle sakene var tilstrekkelig opplyst før vedtak ble truffet, jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd. Statsforvalteren manglet etter ombudets syn nødvendig informasjon om den enkelte søkers faktiske situasjon for å kunne vurdere om vilkårene for hver av søkerne var oppfylt.

Vedtaketets begrunnelse

(21) I svaret hit har Statsforvalteren vedkjent at de bedre kunne synliggjort at vilkårene var oppfylt. Ombudet deler Statsforvalterens syn. Klageinstansen har en selvstendig plikt til å oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelser, jf. fvl. §§ 24 og 25. Der vedtaket fra førsteinstansen ikke er tilstrekkelig begrunnet, må klageinstansen være særlig oppmerksom på å gi en tilstrekkelig dekkende og selvstendig begrunnelse.

(22) I Statsforvalterens vedtak er det ikke for noen av vilkårene i viltforskriften § 3-3 begrunnet på hvilken måte vilkårene anses oppfylt for den enkelte søker. Enkelte av vilkårene er ikke nevnt i vedtaket. Ombudet savner også en drøftelse av vilkåret i viltforskriften § 3-5 som krever at skadefelling er «nødvendig». Det skal med andre ord foretas en helhetsvurdering. Utgangspunktet er som nevnt at skadefelling er forbudt. Vilkaene for å gi en tillatelse legger opp til at skadefelling er siste utvei. Ombudet mener dette tilsier at kravet til begrunnelse for å gi unntak fra forbudet er strengt.

Om adgangen til å dispensere fra vilkårene i viltforskriften

- (23) Når det gjelder spørsmålet om det er adgang til å dispensere fra vilkårene i viltforskriften § 3-3, legger ombudet til grunn at Statsforvalteren er enig i at det ikke finnes en slik adgang.

Konklusjon

- (24) Sivilombudet er kommet til at vilkårene for å gi skadefellingstillatelse ikke var oppfylt for tre av søknadene og derfor skulle vært avslått. Det er videre tvil om vilkårene var oppfylt for de øvrige søknadene. Statsforvalterens vedtak er mangelfullt utredet og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 25. Det er derfor begrunnet tvil ved resultatet i saken.
- (25) Ombudet legger til grunn at de påklagde tillatelsene er effektuert, og at en fornyet vurdering derfor ikke vil kunne føre til en realitetsendring. Det forutsettes imidlertid at forvaltningen merker seg ombudets synspunkter og legger disse til grunn ved behandlingen av fremtidige saker om skadefellingstillatelser.

Oslo, 05.12.2024

Hanne Harlem
Sivilombud

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet underskrift.