



FROSTATING LAGMANNSRETT

DOM

Avsagt: i Frostating lagmannsrett, Trondheim

Saksnr.: 13-041160ASD-FROS

Dommere:

Lagdommer
Lagdommer
Lagmann

Marit Forsnes
Knut Røstum
Kari Lynne

DOM

Saken gjelder gyldigheten av et vedtak om rovvilterstatning hvor det ble gitt avslag på omtrent 60 % av oppgitt tap under henvisning til at det ikke var sannsynliggjort at hele tapet av sau var en følge av rovvilt.

Sakens bakgrunn:

Ola Krokann er dyreeier i Nordskogen beitelag i Oppdal kommune og har sitt beiteområde rundt Aunsetra, Stavsjøen, Fagersjøen og Grytvatna. I juni 2008 slapp Krokann 267 søyer og 431 lam på utmarksbeite. For Krokanns besetning var det etter sanking et tap på 7 søyer og 48 lam det året.

Krokann søkte 31. oktober 2008 fylkesmannen om erstatning for 6 søyer og 36 lam som drept av fredet rovvilt. Det var i søknaden gjort fradrag for normaltap (tap som erfaringsmessig inntreffer), som utgjorde 1 sau og 12 lam i 2008-besetningen. I Oppdal kommune er det først og fremst jerv som tar sau og lam. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag avslo søknaden om erstatning i vedtak av 18. desember 2008.

Krokann påklaget vedtaket. Fylkesmannen kom under klagesaksbehandlingen til at det var rimelig å erstatte noe av tapet, og mente det var sannsynlig at 2 voksne og 14 lam skyldtes tap til jerv. Klageinstansen, Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet), tok klagen delvis til følge i vedtak av 14. oktober 2009, i tråd med fylkesmannens innstilling. Det ble gitt erstatning for tap av 2 søyer og 14 lam.

Ola Krokann reiste sammen med ni andre dyreeiere gruppesøksmål mot staten ved stevning av 14. april 2011. Felles for sakene var at dyreeierne ikke hadde fått full erstatning for tap av husdyr. Gruppesøksmålet ble avvist etter tvisteloven § 35-4 av Sør-Trøndelag tingrett i kjennelse av 11. november 2011.

Partene ble deretter enige om å fremme saksforholdet ved å reise en såkalt pilotsak, Krokanns sak. Stevning ble tatt ut 30. april 2012 av Krokann og med Norsk Sau og Geit som partshjelper. Senere har Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag trådt inn som partshjelpere i saken.

Sør-Trøndelag tingrett avsa 2. januar 2013 dom med slik slutning, etter retting:

- 1 Direktoratet for Naturforvaltning sitt vedtak av 14. oktober 2009 om rovviltskadeerstatning er ugyldig.
- 2 Staten ved Miljøverndepartementet betaler 189.696 – hundreogåttinitusenseks-hundreognittiseks.– kroner i sakskostnader til Ola Krokann innen 14 – fjorten – dager etter at dommen er forkynt.

Staten v/Miljøverndepartementet har anket dommen til lagmannsretten. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. Ola Krokann og partshjelperne Norsk Sau og Geit, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag, har imøtegått anken. Etter som ankegjensstandens verdi er mindre enn 125 000 kroner, ble det ved Frostating lagmannsretts beslutning av 24. april 2013 gitt samtykke til ankebehandling, jf. tvisteloven § 29-13 første ledd.

Det ble holdt ankeforhandling 1. og 2. oktober 2013 i Trondheim tinghus. Ola Krokann og Tone Våg, styreleder i Norsk Sau og Geit, møtte og avga partsforklaring. Det ble hørt fire vitner, og foretatt dokumentasjon slik det fremgår av rettsboken. Saken står i det vesentlige i samme stilling for lagmannsretten som for tingretten.

Staten v/Miljøverndepartementet har i det vesentlige gjort gjeldende:

Domstolene har full prøvelsesrett av vedtaket om rovvilterstatning.

Vedtaket beror på en skjønnsmessig vurdering som forutsetter en betydelig fagkunnskap. Det kan være grunn til å vise tilbakeholdenhet med å fravike fagorganets avgjørelser.

Det er ikke grunnlag for å sette vedtaket til side som ugyldig. Vedtaket er i tråd med erstatningsforskriften. Staten er uenig i tingrettens tolking av forskriften § 8 og dens vurdering av vedtaket. Tingretten har lagt for lite vekt på de konkrete forhold i Krokanns sak.

Direktoratet har aldri tatt et standpunkt som innebærer at det kreves kadaverfunn i egen besetning i aktuell beitesesong for å få erstatning. Sannsynlighetsvurderingen etter § 8 skal bestå i en helhetsvurdering av en rekke momenter. Det er likevel på det rene at påvist rovvilttap etter ordlyden i forskriften står helt sentralt. Staten kan ikke se at gjeldende regelverk gir anledning til å redusere vekten av kadaverfunn generelt i erstatningsvurderingene. Av fem opplistede forhold i § 8 annet ledd, er fire knyttet til forutsetning om dokumentasjon av tap.

Dyreeier har bevisbyrden og må sannsynliggjøre tap til rovvilt. Det er uomtvistet at jerveskader kan være vanskelig å dokumentere, men mange dyreeiere gjenfinner kadaver etter jerveskade. Det må forventes at en viss andel jerveskader over tid blir dokumentert, noe som også henger sammen med dyreeiers plikt til å melde fra om skadetilfeller etter forskriften § 4. Undersøkelse og registrering av kadaver har stor betydning og er ment å stå sentralt i sannsynlighetsvurderingen. Det praktiseres imidlertid ikke et absolutt vilkår om dokumentert kadaverfunn i egen besetning.

Begrunnelsen for at Krokann ikke har fått erstattet alle tapte dyr, er ikke manglende dokumentasjon i hans egen besetning dette året. I vedtaket er vist til at det ikke var

dokumentert tap i besetningen *eller i beiteområdet*, og at det i det foregående året var lite dokumentert tap i området. Krokann har ikke oppfylt sin bevisbyrde.

Når det gjelder momentene i erstatningsforskriften § 8 annet ledd, vises til at det var ingen dokumenterte tap i Krokanns besetning eller i Nordskogen beiteområde i 2008. I 2008 var det en markert lavere dokumentasjonsgrad i Oppdal sammenlignet med tidligere år. I perioden 2001 til 2005 var det ingen dokumenterte tap i Krokanns besetning, mens i 2006 og 2007 ble det påvist 1 tapt sau i hvert av årene. Det er en gjennomgående lavere dokumentasjonsgrad hos Krokann enn i kommunen og beitelaget for øvrig.

Det var ikke registrert yngling av jerv i Nordskogen beiteområde i årene 2000 til 2008 eller DNA-påvisning av jerv i dette beiteområdet i 2008. Det er gjennomgående større tap av lam hos Krokann enn i resten av beitelaget.

Tingrettens argumentasjon tilsier nærmest at alt tap utover normaltap skal erstattes, og at staten har bevisbyrden for at tap ikke skyldes rovvilt. Dette strider mot forskriften. Tingretten går for langt når det fremholdes at det må "finnes grunnlag for påviselige og konkrete endringer i normaltapsårsakene for å anta som sannsynlig at et påvist tap ikke skyldes fredet rovvilt".

Tingretten tillegger normaltapstallene for stor betydning. Slik forskriften er bygget opp, er ikke normaltap ment som et utgangspunkt for en presumsjon for at øvrig tap skyldes rovvilt. Det må først foreligge sannsynlighetsovervekt for at hele eller deler av tapet skyldes rovvilt, jf. § 8, og deretter skal det gjøres fradrag for normaltap, jf. § 9.

Det kan ikke oppstilles noen generell regel om sannsynlighetsvurderingen, slik tingretten gjør på side 11, tredje avsnitt. Det skal foretas en konkret og individuell vurdering, uansett er tingrettens oppsummering for upresis.

Direktoratet har foretatt en faglig vurdering med utgangspunkt i forskriften og med tilgang til rovbasen. Dette faktum er mer omfattende enn det retten nå har.

Det foreligger heller ikke saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet. Det stilles etter forvaltningsloven § 25 ikke store krav til begrunnelse. I vårt tilfelle er kravene oppfylt. Under enhver omstendighet har ikke feilen hatt betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Staten v/Miljøverndepartementet har nedlagt slik påstand:

1. Staten v/Miljøverndepartementet frifinnes.
2. Staten v/Miljøverndepartementet tilkjennes sakskostnader for tingrett og lagmannsrett"

Ola Krokann, Norsk Sau og Geit (partshjelper), Norsk Bonde- og Småbrukarlag (partshjelper) og Norges Bondelag (partshjelper) har i det vesentlige gjort gjeldende:

Det foreligger etter viltloven § 12a, nå naturmangfoldloven § 19, et rettskrav på full erstatning for sannsynlig rovvilttap. Det skal ytes erstatning også når dyr ikke gjenfinnes hvis omstendighetene tilsier at tapet skyldes rovvilt. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig. I følge lovgiver skal det ikke stilles strenge krav til skadedokumentasjon, jf. Innst.S.nr. 301 (1996-1997) og Ot.prp. nr. 62 (1998-1999).

Vedtaket begrunnelse om at "fast bestand alene er imidlertid ikke god nok grunn til å erstatte tap" er i strid med erstatningsforskriftens ordlyd. Det er ikke krav om at bestemte forhold listet opp i § 8 i forskriften må foreligge, eller at flere av momentene må foreligge.

I dette tilfellet er det uansett ikke slik at det er fast bestand alene som bidrar til å sannsynliggjøre tap. Momentene i § 8 annet ledd bokstav b, c og d er til stede i Krokanns tilfelle. Det forelå dokumenterte tap tidligere år, en fast bestand av jerv og et sammenfallende skademønster med tapet til Krokann. Tre av fem nevnte forhold i § 8 forelå for Krokanns del i 2008. I tillegg var det andre forhold som også trakk i samme retning, som for eksempel særtrekk ved Krokanns beiteområde, forhold ved besetningen og dokumentert tap i nærområder.

Det kan synes som om staten bruker de årsaker som omfattes av normaltaket til å begrunne avslaget, slik dette fremgår i statens svar på Krokanns prosessvarsel. Det vil i såfall innebære at normaltaket trekkes fra to ganger. Ved et representativt normaltap og forekomst av rovvilt, må erstatning for alt tap utover normaltap være utgangspunktet for erstatning etter erstatningsforskriften § 8.

Krokann har oppfylt sin bevisbyrde for å sannsynliggjøre rovvilttap ved å dokumentere de relevante forhold han kjenner til som jerveforekomst, historisk tap i besetning og beitelag, tap i nærliggende områder, redegjørelse for vaksiner, tilsyn, ikke kunnskap om sykdomsforekomst eller andre tapsårsaker og ingen opplysninger om at normaltaket ikke lenger var representativt.

Vedtaket er ugyldig fordi det ikke ble foretatt en helhetlig vurdering av de omstendigheter som enkeltvis eller i sammenheng kan bidra til å sannsynliggjøre tap, slik erstatningsforskriften § 8 og viltloven § 12a stiller krav om. Forvaltningen har lagt for stor vekt på krav om kadaverfunn i besetningen, slik at dette praktiseres som et vilkår for erstatning.

Subsidiært anføres at det foreligger saksbehandlingsfeil i form av mangelfull begrunnelse, jf. forvaltningsloven § 24 og § 25. De faktiske forhold som avslaget bygger på fremgår ikke av begrunnelsen.

Ola Krokann og partshjelperne har lagt ned slik påstand:

- "1. Anken forkastes.
2. Krokann og partshjelperne tilkjennes sakens omkostninger for lagmannsretten."

Lagmannsretten har kommet til samme resultat som tingretten og skal bemerke:

Rettslige utgangspunkter

Saken gjelder gyldigheten av direktoratets vedtak om rovvilterstatning til Krokann for 2008 hvor det ble gitt erstatning for 2 søyer og 14 lam av et oppgitt tap på 6 søyer og 36 lam.

Erstatningsordningen for tap av husdyr og tamrein voldt av rovvilt, ble lovfestet 2. juli 1999 nr. 60 ved tilføyelsen av § 12a i viltloven, som lød:

"Når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen. Kongen kan også gi forskrift om tilbakekreving av uriktig utbetalt beløp."

Bestemmelsen ble ved lov av 19. juni 2009 opphevet og erstattet av en likelydende bestemmelse i § 19 i naturmangfoldloven.

Erstatningsordningen er nærmere regulert i forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt av 2. juli 1999 nr. 720 (erstatningsforskriften). I erstatningsforskriften § 7 fremgår at det skal ytes erstatning til dyreeier når husdyr er gjenfunnet og undersøkelse viser sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt.

I de fleste tilfeller finnes ikke noe kadaver. Det er opplyst at av omtrent 2 500 søknader hvert år, er ca 90 % av erstatningsutbetalingene knyttet til dyr som ikke er gjenfunnet. Slike tilfeller reguleres av erstatningsforskriften § 8 – det er denne bestemmelsen som er aktuell i vårt tilfelle – og her heter det:

"Øvrige omstendigheter som tilsier rovvilttap

Det skal ytes erstatning til dyreeier også i øvrige tilfeller der omstendighetene tilsier at husdyr er tapt som følge av rovvilt. Denne bestemmelsen gjelder ikke hunder som nevnt i § 2 bokstav a.

Forhold som enkeltvis eller i sammenheng kan bidra til å sannsynliggjøre tap, er blant annet:

- a. at husdyr er tapt i en besetning i et område eller på et tidspunkt som kan knyttes opp mot tilfeller der undersøkelse i samsvar med § 7 har påvist rovvilttap
- b. at husdyr er tapt i besetning der undersøkelse i samsvar med § 7 i ett eller flere foregående år har påvist

rovvilttap

- c. at husdyr er tapt i et område med dokumentert fast bestand av rovvilt, men hvor det i et enkeltår ikke er påvist rovvilttap i besetningen ved undersøkelse i samsvar med § 7
- d. at tapsmønster i en besetning eller i et beiteområde er sammenfallende med kunnskap og erfaring om skademønster voldt av rovvilt
- e. at mordyr er tapt i samme tidsrom som avkom er påvist drept av rovvilt gjennom undersøkelse i samsvar med § 7. "

Etter denne bestemmelsen skal det ytes erstatning for sannsynliggjorte tap. Etter § 8 første ledd påligger det dyreeier å sannsynliggjøre omstendigheter som tilsier rovvilttap, mens det i annet ledd er listet opp, i bokstavene a til e, forhold som "kan" sannsynliggjøre tap. Det følger av ordlyden at opplistingen ikke er uttømmende.

I forbindelse med lovarbeidet ble det samtidig utarbeidet "Retningslinjer til forskrift av 2. juli 1999 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt" (retningslinjene) som ble sendt ut på høring sammen med forslaget til erstatningsforskriften og viltloven § 12a. Retningslinjene kan således betraktes som en del av forarbeidene til erstatningsforskriften. I tilknytning til § 8 sier retningslinjene blant annet:

".....

Det framgår av første ledd at det skal ytes erstatning når det er sannsynlighetsovervekt for at tapet skyldes rovvilt. Svært ofte vil det i et slikt tilfelle være et betydelig antall mulige tapsårsaker. Erstatningsmyndigheten er dermed henvist til å kunne kvantifisere de ulike tapsårsaker, herunder også eliminere enkelte som lite sannsynlige. Denne vurderingen vil også kunne innebære at ikke alt tap skal erstattes fordi det bare kan etableres sannsynlighetsovervekt for at rovvilt er tapsårsak for en del av de omsøkte dyra. Vurderingen av sannsynlighet må være skjønnsmessig, der det i enkelte tilfelle må skje en systematisering av en rekke faktorer som berører tapssituasjonen generelt og spesielt, tapsutvikling og tapshistorie i beiteområder og besetninger, beitebruken, driftsforhold, skadedokumentasjon, skademønster og kunnskap om rovdyrenes utbredelse og biologi."

I tilfeller hvor det ytes erstatning etter § 8 skal det minst gjøres fradrag for normaltapp. Normaltapp er det tap av rovvilt som erfaringsmessig inntreffer i besetningen på utmarksbeite uten forekomst av rovvilt, jf. erstatningsforskriften § 2 bokstav d. Normaltapp omfatter alle andre årsaker til tap enn rovvilt, så som sykdom, påkjørsel av bil, andre ulykkehendelser, tap til rev osv. Rovvilt er i bokstav b definert som gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn, altså fredet rovvilt. Normaltappet beregnes på basis av besetningsdata over en lengre periode. For Krokann er normaltappstallene basert på husdyrtap i perioden 1980 – 1995, hvor det ikke var kjente forekomster av fredet rovvilt i Oppdal.

Forvaltningens skjønn etter § 8 i erstatningsforskriften er et rettsanvendelsesskjønn. Dersom dyreeier sannsynliggjør at husdyr er tapt som følge av rovvilt, har han eller hun krav på erstatning. Domstolene har full prøvingsadgang ved et slikt vedtak. Etter Høyesteretts praksis kan det i visse tilfeller være grunn til å vise tilbakeholdenhet med å fravike fagorganets avgjørelse i det konkrete skjønn, jf. Rt-1975-603.

Vedtakene

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag avsto 18. desember 2008 søknaden om erstatning fra Krokann med slik begrunnelse:

"Direktoratet for naturforvaltning har ført tilsyn med erstatningspraksis for tap til rovvilt hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag. For 2007 påpeker DN at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har erstattet flere sau og lam pr dokumentert rovviltskadet sau og lam (dokumentert og antatt tapt til fredet rovvilt) sammenlignet med andre utvalgte fylker. DN har bedt om at vi skal legge større vekt på dokumentasjon av rovviltskade, rovviltforekomst, skadehistorikk, mm ved behandlingen av erstatningssøknadene. Dersom det ved individuell vurdering av den enkelte sak ikke er særskilte forhold som tilsier noe annet, har DN forventninger om at antall dyr som dokumenteres i forhold til antall som erstattes i Sør-Trøndelag, skal ligge sånn noenlunde rundt dokumentasjonsgraden for landet generelt. På landsbasis er gjennomsnittlig antall sau og lam med vurdering dokumentert og antatt i prosent av antall erstattet i perioden 1999-2002, 8 % for tap til gaupe og jerv, 23 % for tap til bjørn, 35 % for tap til ulv og 18 % for tap til kongeørn.

Direktoratet har videre bedt om at fylkesmannen i større grad vektlegger tilsyn, vaksinerings og andre driftsforhold ved vurderingen av erstatningsomfang.

Vedtak

Det er ikke dokumentert tap til fredet rovvilt i besetning eller i beiteområdet i 2008. Det var kun 1 dokumentert sau tapt til jerv i området i 2007. Det er dokumentert yngling av jerv i området ved Ramshøkallen men rovviltforekomst er i seg selv ikke grunnlag nok til å erstatte husdyr tapt til fredet rovvilt når det ikke er dokumentert tap. Vi mener derfor det ikke er sannsynlig at tapet i din besetning skyldes tap til fredet rovvilt og avslår derfor søknad om erstatning. "

I forbindelse med klagesaksbehandlingen etter Krokanns klage, kom fylkesmannen til at noe av tapet skulle erstattes. Dette ble begrunnet slik i oversendelsesbrevet av 28. juli 2009 til direktoratet:

"Bestanden av ørn har økt i store deler av fylket og at dette kan ha betydning for hvor lenge et dødt dyr blir liggende i utmarka. Dette gjelder imidlertid for store deler av fylket og i de fleste beiteområder, også i områder der dokumentasjonen er langt bedre enn det som er tilfellet i Nordskogen beitelag.

Fast bestand av jerv er naturligvis med på å sannsynliggjøre tap. Fast bestand alene er imidlertid ikke god nok grunn til å erstatte tap slik regelverket er utformet, der dokumenterte tap også er en viktig del av sannsynliggjøring av tap etter § 8.

Etter ny gjennomgang av saken og med bakgrunn i dokumenterte tap i 2007 og ny vurdering av avstand til dokumenterte tap (klagers punkt 2 og 4) mener vi det er rimelig å erstatte noe av tapet utover normaltap. Vi mener det er sannsynlig at 2 voksne og 14 lam skyldes tap til jerv..."

Direktoratet var enig med fylkesmannen og tok klagen delvis til følge med slik begrunnelse:

"Krav til dokumentasjon av rovviltskade er en svært viktig del av dagens todelte erstatningsordning, jf. forskriften § 7 og § 8. For å sannsynliggjøre tap etter forskriften § 8, er dokumenterte skader vesentlig (sammen med dokumentert forekomst av rovvilt). I dette ligger også noe av grunnprinsippet for erstatningsordningen, nemlig at bevisbyrden ligger på husdyreier. Det er husdyreier som, gjennom blant annet å melde fra om kadaver, skal legge grunnlaget for at myndighetene skal kunne utbetale erstatning for rovviltskade.

Generelt sett er det flere fylker som har stilt for lave krav til dokumentasjon av rovviltskade. Dette gjelder spesielt krav til dokumentasjon av jerve- og gaupeskader. Direktoratet viser i den forbindelse til brev av 04.12.08 til alle fylkesmenn om praktisering av erstatningsforskriften.

Fylkesmannen skriver at man på bakgrunn av manglende dokumentasjon ikke fant grunnlag for å tilstå erstatning for tap av sau til fredet rovvilt, men i ny gjennomgang av saken er det lagt vekt på dokumentasjoner tidligere år i dette beiteområdet. Direktoratet slutter seg til fylkesmannens vurdering på dette punktet og viser til at krav til dokumentasjon av rovviltskade er en svært viktig del av dagens todelte erstatningsordning, jf. forskriften § 7 og § 8."

I det opprinnelige avslagsvedtaket fra fylkesmannen fremgår at det er lagt avgjørende vekt på at det ikke var dokumentert tap til fredet rovvilt (kadaverfunn) i Krokanns besetning eller i beiteområdet i 2008. Det ble vist til rovviltforekomst, men denne ble i seg selv ikke ansett som tilstrekkelig grunnlag. Krokanns klage medførte at direktoratet delvis innvilget erstatningssøknaden begrunnet i dokumentert tap for 2007 i Krokanns besetning og en "ny vurdering av avstanden til dokumenterte tap", som etter klagen var en henvisning til erstatningsbehandlingen for Ramsfjell beitelag, et tilgrensende beitelag.

Knut Morten Vangen, tidligere seniorrådgiver i direktoratet og saksbehandler for Krokanns klage, bekreftet for lagmannsretten at kadaverfunn og rovviltbestand er de to forhold som vektlegges, og at sannsynligheten for andre årsaksfaktorer ikke blir vurdert, som følge av mangel på systematisert kunnskap.

Slik lagmannsretten ser det, er en slik skjønnsutøvelse ikke i tråd med erstatningsforskriften § 8.

Etter ordlyden i § 8 skal erstatningsmyndigheten vurdere om "omstendighetene" tilsier rovvilttap. Dette angir en helt fri bevisvurdering av for så vidt alle relevante forhold. I § 8 annet ledd bokstavene a til e, er listet opp forhold som "kan" sannsynliggjøre tap. Disse forholdene dreier seg om forskjellige situasjoner hvor en dokumentert rovviltskade kan knyttes opp til en aktuell tapssituasjon. Det kan ikke av ordlyden utledes at dokumentert rovvilttap i besetningen eller i beitelaget det aktuelle år skal ha slik avgjørende betydning som lagt til grunn i Krokanns vedtak.

I følge retningslinjene vil det svært ofte være snakk om et betydelig antall mulige tapsårsaker i slike tilfeller, og erstatningsmyndigheten er henvist til å "kunne kvantifisere de ulike tapsårsaker, herunder også eliminere enkelte som lite sannsynlige". Videre må "vurderingen av sannsynlighet være skjønnsmessig, der det i enkelte tilfelle må skje en systematisering av en rekke faktorer som berører tapssituasjonen generelt, og spesielt, tapsutvikling og tapshistorie i beiteområder og besetninger, beitebruken, driftsforhold, skadedokumentasjon, skademønster og kunnskap om rovdyrenes utbredelse og biologi".

I fylkesmannens avslagsvedtak for Krokann er det vist til en instruks fra direktoratet, av 4. desember 2008, til alle fylkesmenn, om praktiseringen av erstatningsforskriften. I Krokanns vedtak er det med bakgrunn i instruksene fremhevet at det skal legges større vekt

på dokumentasjon av rovviltskade, men det fremgår også i vedtaket at direktoratet har bedt om at fylkesmannen "i større grad vektlegger tilsyn, vaksinerings og andre driftsforhold ved vurderingen av erstatningsomfang". Disse forholdene er imidlertid ikke nevnt i vedtaket, og heller ikke vurdert, i følge forklaringen til seniorrådgiver Vangen.

Av bevisførselen fremgår for øvrig at det ikke var forhold ved Krokanns tilsyn, vaksinerings eller driftsforhold i 2008, som kunne forklare et tap utover normaltapet. Tvert imot, etter det opplyste var Krokanns sauehold godt i samsvar med blant annet Mattilsynets krav, og dyrene ble tilfredsstillende vaksinert før de ble sluppet på beite. Beitelaget gjennomførte dessuten utvidet tilsyn gjennom hele beitesesongen. Besetningen til Krokann beiter imidlertid i et område grensende til et typisk "jervområde", med ulendt terreng og mye ur.

Lagmannsretten er enig med staten i at erstatningsforskriften ikke kan forstås slik at det foreligger en presumsjon for at alt tap ut over normaltap skyldes rovvilt. Rovvilttap må sannsynliggjøres. Ved sannsynlighetsvurderingen er imidlertid erstatningsmyndigheten henvist til å vurdere de mulige tapsårsaker som kan foreligge, "herunder eliminere enkelte som lite sannsynlige". Ved et betydelig tap ut over normaltapet, slik som for Krokann i 2008, må det derfor inngå i vurderingen om normaltapstallene var representative eller om det dette året forelå ekstraordinære forhold som kunne forklare et høyere normaltap enn vanlig. Noen slik vurdering ble ikke foretatt i Krokanns tilfelle for 2008.

Det er for lagmannsretten ikke fremkommet opplysninger som tilsier at normaltapet som Krokann benyttet ved erstatningssøknaden i 2008 ikke var representative.

Krokann tapte én sau til rovvilt (dokumentert) både i 2006 og i 2007. I begge disse årene fikk han alt tap utover normaltap erstattet. I avslagsvedtaket fra fylkesmannen for 2008 ble det vist til at det "var kun 1 dokumentert sau tapt til jerv i området i 2007", men i klagebehandlingen ble tidligere tap likevel tillagt en viss vekt, noe som ledet til delvis innvilgelse av søknaden. I følge forklaringen fra direktoratets saksbehandler ble det således lagt til grunn at det i 2008 har vært jerv innenfor beiteområdet.

Etter lagmannsrettens syn fremstår den delvise innvilgelsen – erstatning av 2 søyer og 14 lam – uten konkret forankring i saken, nærmest vilkårlig satt. Det er ingen holdepunkter for at jerv som har vært inne på Krokanns beiteområde, kun har tatt en slik andel av de tapte dyra i 2008. I en slik situasjon er det derfor særlig viktig at sannsynligheten for andre årsaksfaktorer trekkes inn som ledd i helhetsvurderingen.

I vedtaket er det lagt avgjørende vekt på at det ikke var kadaverfunn i Krokanns besetning eller i beiteområdet i 2008. "Beiteområdet" som da ble vurdert var Nordskogen beitelag sitt område. Lagmannsretten stiller spørsmål ved om det er korrekt – etter erstatningsforskriften – å begrense denne vurderingen til Nordskogen beiteområde. Det som etter § 8 annet ledd bokstav a, kan bidra til å sannsynliggjøre tap er:

"at husdyr er tapt i en besetning i et område eller på et tidspunkt som kan knyttes opp mot tilfeller der undersøkelse i samsvar med § 7 har påvist rovvilttap"

Spørsmålet er om "område" i dette tilfelle skal begrenses til det aktuelle beitelags område, eller om det må ses på et større område. I retningslinjene til § 8 fremgår:

"Begrepet "område" er i forskriften benyttet om et geografisk begrenset areal hvor vurdering av sannsynlighet for rovviltskade kan benyttes for å tilkjenne erstatning. Innenfor områder med faste bestander av rovvilt kan arealet for sannsynlighetsvurdering omfatte flere beiteområder der foreliggende kunnskap i stor grad kan sammenstilles. I områder med kun sporadisk forekomst av rovvilt, bør skadetilfeller tilknyttet et "område" være begrenset av beiteområdet for å kunne bidra til sannsynlighetsovervekt for rovviltskade."

Dette tilsier at det kan være relevant å se hen til dokumenterte rovvilttap i tilgrensende beiteområder, og ikke bare vurdere rovvilttap innenfor Nordskogen beiteområde, slik det ble gjort i fylkesmannens vedtak om avslag. En slik avgrensning vil da også være noe tilfeldig i forhold til rekkevidden av jervens bevegelser.

Det må legges til grunn at hele det aktuelle fjellområdet har fast tilhold av jerv. Fremlagt kartmateriale fra Rovdata, en avdeling i Norsk institutt for naturforskning (NINA) som leverer overvåkningsdata og bestandstall for blant annet jerv med bakgrunn i datatjenesten Rovbase, viser funn av sauekadaver, lisensfelling av jerv, DNA-spor av jerv og yngling av jerv i tilstøtende beiteområder til Nordskogen i 2008.

Konklusjon

Lagmannsretten er kommet til at direktoratet ved behandlingen av Krokanns erstatningssøknad for 2008, har foretatt en skjønnsutøvelse som ikke er i samsvar med forutsetningene, slik de fremkommer av retningslinjene til erstatningsbestemmelsen i § 8. I tillegg foreligger saksbehandlingsfeil i form av mangelfull utredning av det faktiske grunnlag for skjønnet – en feil som kan ha hatt betydning for resultatet, jf. forvaltningsloven § 41.

Det ble ikke foretatt en tilstrekkelig bred vurdering av årsaksfaktorer som kunne forklare Krokanns tap, eventuelt kunne elimineres som lite sannsynlige. Det gjelder blant annet om normaltapstallene var representative det året og om det forelå spesielle forhold ved driftsforholdene, ved besetningen eller ved beitebruken, som for eksempel vaksinerings og tilsyn. Bevisførselen har vist at det ikke er noen holdepunkter for at det forelå noe ekstraordinære forhold som kunne forklare et såpass stort tap utover normaltapet for Krokann i 2008.

Vedtaket må etter dette settes til side som ugyldig.
Etter dette blir anken å forkaste.

Sakskostnader

Ola Krokann har vunnet saken fullt ut. Han har etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd krav på å få erstattet sine sakskostnader. Lagmannsretten kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta staten helt eller delvis for erstatningsansvar etter § 20-2 tredje ledd. Advokat Tine Larsen har krevd dekket sakskostnader på i alt 134 181 kroner, hvor salær utgjør 111 300 kroner. Lagmannsretten finner utgiftene rimelig og nødvendig, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd.

DOMSSLUTNING

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten ved Miljøverndepartementet 134 181-etthundreogtrettifiretusenetthundreogåttien- kroner til Ola Krokann og partshjelperne innen 2 – to – uker etter at dommen er forkynt.


Marit Forsnes


Knut Røstum


Kari Lynne

Rettledning om ankeadgangen vedlegges.

