

Fosen Naturvernforening
Att: Magnar Østerås
c/o Magnar Østerås Ytre Ringvei 32
7100 RISSA

Refsnes Laks AS - 10398 Seiskjæra - Oppheving av Trøndelag fylkeskommunes vedtak om avvisning av klage fra Fosen Naturvernforening

Fiskeridirektoratet viser til klage av 7. juli 2019 fra Fosen Naturvernforening (heretter også kalt «foreningen») på Trøndelag fylkeskommunes avvisningsvedtak av 3. juli 2019. Klagen ble oversendt til Fiskeridirektoratet den 3. september 2019. Vi viser også til tilleggsopplysninger fra Fosen Naturvernforening datert 16. oktober 2019.

Fiskeridirektoratet beklager lang saksbehandlingstid.

1. Sakens bakgrunn

Den 9. mai 2019 ga Trøndelag fylkeskommune Refsnes Laks AS tillatelse til å utvide arealet på lokaliteten 10398 Seiskjæra med to ekstra bur. Lokaliteten ligger i Åfjord kommune. Fosen Naturvernforening klaget på fylkeskommunens vedtak i brev av 26. mai 2019. Fylkeskommunen avviste klagen i vedtak av 3. juli 2019 med den begrunnelsen at foreningen ikke har rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 første ledd. Fosen Naturvernforening påklaget fylkeskommunens avvisningsvedtak i brev datert 7. juli 2019.

2. Klagers anførsler

Fosen Naturvernforening anfører at de har rettslig klageinteresse i saken. Foreningen anfører at de er representative for saker av allmenn naturverninteresse på hele Fosen, og ikke bare for området Rissa. Foreningen viser til at de har hatt rettslig klageinteresse i saker hos alle kommunene på Fosen, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Miljødirektoratet, NVE, Olje- og energidepartementet og Fiskeridirektoratet. Foreningen viser til at fylkeskommunen tidligere har vurdert at de har hatt rettslig klageinteresse i saker som gjelder fiske- og skjelloppdrett i Fosen-

området. Foreningen mener at fylkeskommunen har feiltolket innholdet i Sivilombudsmannsaken (SOM-2017-2102).

3. Fiskeridirektoratets vurdering

3.1 Om klagebehandlingen

Fosen Naturvernforening er part i saken om avvisningsspørsmålet og har klagerett for avvisningsvedtaket, jf. fvl. § 28. Klagen er rettidig, jf. fvl. § 29.

Fiskeridirektoratet har som klageinstans myndighet til å prøve alle sider av saken, og kan under denne prøvingen ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34.

3.2 Vurdering av «rettslig klageinteresse»

Det følger av fvl. § 28 første ledd at et enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen «med rettslig klageinteresse i saken». Spørsmålet er om Fosen Naturvernforeningen har rettslig klageinteresse i saken.

Kravet om rettslig klageinteresse for ideelle organisasjoner må ses i sammenheng med søksmålsadgangen for slike sammenslutninger etter tvisteloven § 1-4. I følge bestemmelsens første ledd kan foreninger og stiftelser «reise søksmål i eget navn om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta, når vilkårene ellers i § 1-3 er oppfylt». Etter 1-3 annet ledd må «[d]en som reiser saken, påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.»

Spørsmålet om organisasjoners søksmålsrett for domstolene har vært oppe i flere saker, blant annet Rt. 1980 s. 569 Altasak I, Rt. 1992 s. 1618 Framtiden i våre hender og Rt. 2003 s. 833 Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet. Om en organisasjon har søksmålsadgang beror på en helhetsvurdering. Avgjørende momenter i vurderingen er om organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til saken, jf. blant annet Rt. 2003 s. 833. Disse retningslinjene gjelder også som utgangspunkt for miljøorganisasjoners rett til klage etter fvl. § 28¹.

Fylkeskommunen viser til Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2017-2102 som gjaldt spørsmålet om rettslig klageinteresse for en lokal natur- og miljøvernorganisasjon. I saken ble vedtak om konsesjon til endring i en pågående vindkraftutbygging påklaget, og Olje- og energidepartementet fant at klagegjensstanden falt utenfor foreningens formål og avviste klagen. Ombudsmannen kom til at departementet ikke la tilstrekkelig vekt på foreningens formålsbestemmelse og faktiske virksomhet i avvisningsvedtaket. Ombudsmannen kom imidlertid også til at foreningen ikke hadde representativitet i området som ble berørt av endringskonsesjonen. Vilårene for rettslig klageinteresse var dermed ikke til stede.

Fiskeridirektoratet kan ikke se at fylkeskommunen gjør noe selvstendig vurdering av det rettslige vurderingstemaet som Sivilombudsmannen har redegjort for i den saken.

¹ Hans Chr. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, 3. utg, s. 168 og 169.



Fylkeskommunen har i dette tilfellet bare henvist til sakens faktum, noe som i seg selv ikke er et argument for hvorfor Fosen Naturvernforening ikke har rettslig klageinteresse i det påklagede vedtaket. Fiskeridirektoratet vil i det følgende gjøre en samlet vurdering av om foreningen har rettslig klageinteresse i vedtaket om utvidelse av arealet med to ekstra bur på lokaliteten Seiskjæra.

Formål og virksomhet

Det må først vurderes om det påklagede vedtaket omfattes av Fosen Naturvernforenings formål. Utgangspunktet for vurderingen av en organisasjons formål er vedtektene. I følge vedtektene er formålet til Fosen Naturvernforening å: *«arbeide for å verne naturen og sikre livsmiljøet slik at menneskelig virksomhet ikke overskrider tålegrenser i naturen. Fosen Naturvernforening vil arbeide for et samfunn der menneskene lever i harmoni med naturen. Dette er et samfunn hvor livsgrunnlaget og livsmangfoldet er sikret for framtidige generasjoner, og hvor naturens egenverdi legges til grunn for arbeidet med å øke menneskers respekt for og kjærlighet til liv og landskap. Fosen Naturvernforening vil arbeide for å sikre naturområder som er særlig viktige for allmennheten i friluftssammenheng»*. Foreningen viser til at de mellom annet skal *«legge vekt på bevaring av landskapsbildet (skjærgård, fritidsfiske, kyst, kulturlandskap, skog og fjell) og kulturminner»*.

Det fremgår av vedtektene at foreningen arbeider for å ivareta allmenne natur- og miljøinteresser. Fiskeridirektoratet vurderer at det påklagede vedtaket angår interesser som foreningen ønsker å ivareta og at det omfattes av deres formål.

Spørsmålet om rettslig klageinteresse må imidlertid også vurderes i lys av foreningens faktiske virksomhet. Fosen Naturvernforening ble opprettet 9. mars 2010 og omtaler seg som en *«regional miljøvernorganisasjon som representerer miljø- og naturverninteresser på Fosen»*. I følge innsendte opplysninger har foreningen ca. 60 medlemmer fra hele Fosen. Foreningen representeres av et valgt styre. I 2018 ble det gjennomført 4 årlige styremøter og de har årsmøter. Foreningen har også en formalisert innmeldingsordning og egen nettside: www.fosennaturvernforening.blogspot.com. Fiskeridirektoratet vurderer etter dette at Fosen naturvernforening har en fast og varig organisasjonsform.

Siden 2010 har foreningen påklaget, og fått behandlet, en rekke saker som gjelder vedtak om fiske- og skjelloppdrett i Fosen-området. I årsmeldingen fra 2018 viser foreningen til at de har fulgt opp alle oppdrettssakene på Fosen, og det vises til konkrete saker som har blitt påklaget. Dette fremgår også av referat fra årsmøtet den 25. april 2019. Det følger i tillegg av foreningens nettsider at de engasjerer seg i fiske- og skjelloppdrett i Fosen-området. Dette taler for at saker som gjelder fiske- og skjelloppdrett er en integrert del av foreningens arbeidsområde, som igjen taler for at det påklagede vedtaket ligger innenfor foreningens faktiske virksomhet.

Fiskeridirektoratet vurderer etter dette at det påklagede vedtaket faller innunder Fosen Naturvernforenings formål og virksomhet.

Representativitet

Rettslig klageinteresse skal også avgjøres ut fra representativitet og foreningens medlemstall er av betydning i denne vurderingen. Både representativitet og



medlemstall må ses i sammenheng med organisasjonens geografiske nedslagsfelt. En lokalforening – som Fosen Naturvernforening - vil bare ha rettslig klageinteresse i saker som faller innenfor foreningens stedlige arbeidsområde². Videre vil kravet til medlemstall være relativt mindre for en lokalforening enn for en landsdekkende organisasjon.

Fylkeskommunen har i sin vurdering for avvisningen hovedsakelig lagt vekt på at Fosen Naturvernforening har et lavt medlemstall, og at de ikke er representativ for området som berøres av vedtaket: «[i] denne saken legger Trøndelag fylkeskommune til grunn at Fosen Naturvernforening har et lavt medlemstall, jamfør Sivilombudsmannens avgjørelse i forannevnte sak. I forbindelse med en annen klagesak har foreningen så sent som 26.03.2019 oppgitt til fylkeskommunen at dere har et medlemstall på ca 60 stk.». Videre legger fylkeskommunen vekt på at Fosen Naturvernforening ikke er en lokalforening av en landsomfattende organisasjon, og at det er tvil om foreningen har tilstrekkelig representativitet i området som berøres av vedtaket: «Størsteparten av medlemmene i foreningen bor i tidligere Rissa kommune, og lokaliteten Seiskjæra ligger i Skjøråffjorden i Åfford kommune, på grensen mot Roan kommune. Trolig vil noen av foreningens medlemmer benytte sjøområdene i Åfford kommune innimellom. Foreningens medlemmer og de interessene de ønsker å ivareta blir likevel ikke direkte berørt av vedtaket».

Fosen Naturvernforening ønsker ikke å utlever medlemslisten og viser til at dette er fortrolig informasjon. Foreningen har imidlertid opplyst om at de har ca. 60 medlemmer fra hele Fosen-området, og at mange av medlemmene er hjemmehørende i de ytre kyststrøkene på Fosen. Videre viser foreningen til at de har en voksende medlemstilgang fra flere kommuner på Fosen.

Fosen Naturvernforening er den eneste lokale forening som representerer allmenne natur- og miljøinteresser på Fosen. Det vil som regel være miljøorganisasjoner som er nærmest til å opptre som klager for å ivareta natur- og miljøinteresser, og Fiskeridirektoratet vurderer at det derfor ikke skal stilles like strenge krav til medlemsmassen som fylkeskommunen har lagt til grunn. Videre er det klart at kravet til medlemstall vil være mindre for lokale foreninger enn for landsdekkende organisasjoner. Fiskeridirektoratet vurderer etter dette at foreningen er tilstrekkelig representativ for interessene som fremmes gjennom klagen.

Oppsummering

Fiskeridirektoratet vurderer at det avgjørende i denne saken er at det påklagede vedtaket faller innunder foreningens formål og faktiske virksomhet, som i dette tilfellet er allmenne natur- og miljøinteresser. Videre er det vår vurdering at det skal være en lavere terskel for å kunne påklage et forvaltningsvedtak sammenlignet med å reise søksmål. Fiskeridirektoratet har i en rekke tidligere saker kommet til at Fosen Naturvernforening har rettslig klageinteresse for tilsvarende saker i dette området, og vi vurderer at det ikke er grunnlag for å endre praksis. Tvert imot taler økende medlemstall for at foreningen har rettslig klageinteresse også i denne saken

² Backer, Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, 1984 s. 158



Fiskeridirektoratet har etter en helhetsvurdering kommet til at Fosen Naturvernforening har rettslig klageinteresse i det påklagede vedtaket.

4. Vedtak

Fiskeridirektoratet opphever Trøndelag fylkeskommunes vedtak, jf. fvl. § 34 fjerde ledd.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne B. Osland
seksjonssjef

Elise Bølgen
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Fosen Naturvernforening

c/o Magnar Østerås
Ytre Ringvei 32

7100 RISSA

Kopi til:

Trøndelag fylkeskommune

Fylkets hus Postboks
2560

7735 STEINKJER

KOP

