

Sak 29/20: Klagebehandling av vedtak om fastsetting av kvote for lisensfelling av bjørn 2020 og skadefelling av bjørn 2020/2021

Innkomne klager

- NOAH - for dyrs rettigheter

Rettslig klageinteresse

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 28 har *parter og andre med rettslig klageinteresse* klagerett. Ved rettslig klageinteresse må klageren ha en viss tilknytning til saken, det vil si å ha interesser av 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 organisasjonens ideelle interesser de har som formål å verne om.

Det bemerkes at fvl. regler om klagebehandling skal følges, jf. rovviltforskriftens § 18. Det innebærer blant annet at underinstansen skal vurdere hvorvidt vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt, jf. fvl. § 33 andre ledd siste punktum. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal klagen avvises.

Sekretariatet anser at klageren har rettslig klageinteresse, og vil anbefale rovviltnemnda å ta klagen til behandling.

Klagefrist

Vedtak i sak 21/20 om skadefelling/lisensfellingskvote av bjørn 2020-2021 ble fattet den 8. mai og lagt ut på miljøvedtaksregisteret den 11. mai. Enkeltvedtak kan påklages i medhold av fvl. kapittel VI, senest innen 3 uker etter at vedtaket er gjort kjent.

Klagen ble fremsatt rettidig.

Hovedinnhold i klagen

Her følger hovedpunktene i klage fra NOAH. Klagen er omfattende og følger vedlagt.

NOAH mener at vilkåret om at lisensfelling ikke skal true bestandens overlevelse ikke er oppfylt; vedtaket er basert på et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og er ikke fattet i samsvar med nml §§ 8, 9 og 10. Det pekes spesielt på studier som viser at et uttak av hannbjørner vil i en bestand vil påvirke øke sjansene for ungedrap (infanticid) som igjen vil virke negativt for bestandsutviklingen. En viser også til en undersøkelse som viser at i områder med jakttrykk går binnene lengre med ungene sine. Dette fører igjen til lavere reproduksjonsrate og tilvekst i bestanden. NOAH mener anvendelsen av § 9 i naturmangfoldloven er gjort feil – det er store usikkerhetsmomenter i kunnskapsgrunnlaget i forhold til hva et uttak av bjørn har å si for bestandens overlevelse. En burde derfor ha valg å gi mer vekt på føre var i denne saken. Dette hensynet er særlig skjerpene da bestandsmålet for landet på bjørn ikke er nådd. Det er ikke utredet og begrunnet tilstrekkelig at uttaket ikke truer bestandens overlevelse på sikt.

NOAH mener vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert. En mener det ikke er sannsynliggjort at bjørn utenfor rovviltprioriterte områder for bjørn med fører skade på beitedyr, og at dette ikke oppfyller vilkårene til skade slik det framgår i naturmangfoldlovens § 18 b. En mener enhver skade på de verdier, f eks beitedyr som er beskrevet i § 18 b, ikke nødvendigvis ansees som tilstrekkelig for å kunne åpne for lisensfelling. Det er utdypet i klagen hvilke tema som må være med i en slik totalvurdering.

NOAH hevder i klagen at binner med unger forsøker nå å unngå områder der det er hannbjørner for å forsøke å unngå ungedrap. Utvandring av hannbjørn fra områder med binner har derfor noen bevaringsmessige fordeler. En mener skadefelling burde være et tilstrekkelig virkemiddel for å håndtere situasjoner, og at lisensfelling vil ramme bestanden tilfeldig i en sårbar bestand som ligger under bestandsmålet.

NOAH mener at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte enn felling, og reiser tvil om tapsreduksjonen skyldes høyere uttak av bjørn på norsk og svensk side. NOAH mener det finnes andre tilfredsstillende løsninger som ikke er vurdert som rovviltsikre gjerder, skremming og fangst og flytting.

Innledning

Stortinget har gjennom rovviltforliket av 2004 og 2011, og ved behandling av Meld. St. 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, Innst. 330 S (2015-2016) og Innst. 257 L (2016-2017) lagt føringer for forvaltningen av rovvilt. Forvaltningen av bjørn og annet fredet rovvilt fredet skal gjennomføres innenfor de rettslige rammene Stortinget har fastlagt. I 1986 sluttet Norge seg til Europarådets konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr, og deres leveområder (Bernkonvensjonen). I 2009 vedtok Stortinget lov om naturmangfold (naturmangfoldloven). Forannevnte legger de overordnede rammene for rovviltforvaltningen. Det betyr blant annet at forvaltningen skal forsøke å nå vedtatte bestandsmål innenfor fastsatte, rettslige rammene for uttak. Forvaltningen skal tilsvarende praktisere prinsippet om en tydelig soneforvaltning, noe som innebærer at rovvilt er prioritert i noen områder og beitedyr andre områder.

De regionale rovviltnemdene er offentlige viltorgan opprettet i medhold av viltloven § 4 med ansvar for forvaltning av rovvilt i sin region, jf. rovviltforskriften § 2 k). Rovviltnemdene skal gjennomføre vedtatt nasjonal politikk innenfor sin region, jf. rovviltforskriften § 5. Rovviltnemdenes vedtak om kvote for skadefelling og lisensfelling kan påklages til Klima- og miljødepartementet, jf. §18. For øvrig følger klagebehandlingen fvl. regler.

Sekretariatets kommentarer til klagerens anførsler

I møtet den 8. mai 2020 i sak 21/20 fattet rovviltnemnda vedtak om en skadefellingskvote og lisensfellingskvote, - i kombinasjon, på til sammen 3 dyr for region 3 for å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein.

Nemndas vedtak om kvote var i tråd med sekretariatets innstilling når det gjaldt kvotens størrelse i antall dyr. Sekretariatene har i saksframlegget for sak 21/20 lagt fram kunnskapsgrunnlaget, herunder skadeomfang og felte dyr tidligere år, oversikt over bestandssituasjonen og det juridiske grunnlaget for saken. Kvoten samlet sett for betinget skadefelling og lisensfelling er satt på et nivå som gjør at den er tilstrekkelig for å håndtere akutte skadefellingssituasjoner i beitesesongen, og for ev. ta ut resterende av kvoten for å gjøre en forsvarlig bestandsregulering for å dempe skader på husdyr. Et uttak gjennom betinget skadefelling/lisensfelling på 3 brunbjørn vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse.

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. Sekretariatene anser at det er sentralt i en klagebehandling om saken på vedtakstidspunktet var tilstrekkelig opplyst, og om det gjennom klagen har fremkommet opplysninger som ikke var kjent for nemndene på vedtakstidspunktet. Sekretariatet anser at de fleste

av momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 21/20. Sekretariatene vil imidlertid gi noen utdypende kommentarer til enkelte av anførsler i klagen.

Sekretariatet kjenner til forskningen som gjøres om bestandsdynamikk på bjørn, men det er ikke redegjort for alle slike forskningsprosjekter i saksframlegget. Vi mener at flere studier blir noe mindre relevante for forholdene i region 3, da disse er gjort i områder i Sverige med sammenhengende bestander av bjørn. Det er kjent at uttak av hanner med etablerte leveområder når det gjelder bjørn og jerv kan medføre hyppigere ungedrap da leveområdene frigjøres for andre hanndyr. Hele region 3 er beiteprioritert med hensyn til bjørn, og utenfor det området hvor ynglende binner opptrer. Det forholdet som NOAH beskriver i klagen ha større betydning i binneområdene. Dette forholdet er mindre relevant i region 3 der vi kun har hatt forekomst av hannbjørner i nyere tid. Et hvert uttak av bjørn vil likevel ha betydning for den samlede bestandsutviklingen av bjørn. Uttak av enkelte hannbjørner i utkanten av bestandens yttergrenser, ansees for å ha relativt sett mindre betydning. I tillegg kommer føringene om å ha en differensiert forvaltning, dvs at i beiteprioriterte områder skal betydningen av å ha skader på husdyr vektlegges sterkere i den totale vurderingen.

Overvåkingen av rovvilt i Skandinavia er på et høyt nivå i internasjonal målestokk. Gjennom DNA-analyser får en god kunnskap om bestandsstørrelse, kjønnsfordeling og geografisk fordeling. Kunnskapsgrunnlaget vurderes derfor som tilfredsstillende og godt nok for å vurdere skadeforebyggende uttak som skadefelling og lisensfelling på bjørn. Det er likevel krevende å dokumentere årlige ynglinger på bjørn, derfor beregnes dette gjennom matematiske modeller. En ligger under det nasjonale bestandsmålet på bjørn. Det er likevel nødvendig å kunne tillate et visst uttak med bakgrunn i å forhindre skade. Det ble påvist til sammen 4 ulike hannbjørner i Oppland i 2019. Alle DNA-funn ble gjort på Øst-siden av Gudbrandsdalen. Erfaringsmessig kan det bli en del skader på sau i siste halvdel av beitesesongen, særlig når bjørn opptrer i de sauetette områdene øst for Lågen. Det går framgår av klagen at andre tiltak ikke er tilstrekkelig vurdert. Sekretariatet anser rovviltsikre gjerder som et lite realistisk tiltak i beiteprioriterte områder. Flytting og skremming er vanskelig gjennomførbart.

Etter naturmangfoldloven § 5 er det et mål at artene og deres genetiske mangfold blir ivaretatt på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal likevel avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta, jf. prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning. Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom den regionale forvaltningsplanen for rovvilt i region 3.

Konklusjon

Sekretariatet kan ikke se at det i klagen er kommet fram nye og vesentlige momenter som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunktet, og som tilsier en omgjøring av rovviltnemndas vedtak av 8. mai 2020, sak 21/20.

Innstilling

1. Om rettslige forhold:

Rovviltnemnda 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, jf. nml. §§ 8 og 10 jf. også fvl. § 17. Roviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Roviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 8.5.2020 i sak 21/20, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.