

Sak 9/18: Klagebehandling av vedtak om skadefelling og lisensfelling av brunbjørn 2018

Innkomne klager

- Naturvernforbundet
- Rovviltets røst

Rettslig klageinteresse

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

Sekretariatet anser at klagerne har en rettslig klageinteresse i saken. Klagene er mottatt innenfor klagefristen, jf. fvl. § 29.

Hovedinnhold i klagene

Under gjengis de viktigste punktene i klagen. Det vises for øvrig til klagen som også er vedlagt saksframlegget.

Naturvernforbundet

- Det er ikke rom for lisensjakt på bjørn verken i Hedmark eller Norge for øvrig så lenge bestanden ligger langt under Stortingets fastsatte bestandsmål. Naturvernforbundet ber derfor om at lisenskvote for bjørn settes til null dyr i 2018 og at lisensfellingsområdet dermed går ut.
- Subsidiært, om nemnda på tross av Naturvernforbundets anbefaling velger å opprettholde dyr på lisenskvote, må jaktområde avgrenses til maksimum det sekretariatet foreslo i sitt saksforberedende innspill. Dette er helt avgjørende for å minimalisere risikoen for at binner skytes.
- Den nasjonale bestanden av brunbjørn er langt under vedtatt bestandsmål.
- Felling gjennom skadefelling eller lisensfelling (både på norsk og svensk side) er dødsårsak for omtrent hver tredje norskregistrerte brunbjørn, og utgjør en vesentlig dødsårsak for den norske brunbjørnbestanden.
- Brunbjørn er listet på Bernkonvensjonens liste II, der felling kun kan aksepteres som aller siste utvei når alle andre tiltak er utprøvd for å hindre skader på tamrein og husdyr.

- Risikoen for å skyte svært verdifull binne i Hedmark er overhengende stor med nemndas vedtak. Dette vil også med stor sannsynlighet kunne føre bestanden under regionalt bestandsmål.
- Nemndas vedtak møter ikke kravene oppstilt i naturmangfoldlovens (nml) §§4-12, særlig når det gjelder § 8 kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre var-hensyn og § 10 samlet belastning på Norges totale brunbjørnbestand. Nemnda har ikke diskutert sannsynlighet for å nå bestandsmålet eller konsekvenser for regional og nasjonal bjørnebestand om verdifull binne skytes.
- Nemnda har i sitt vedtak ikke gitt faglige argumenter for at en kvote på inntil tre dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning, jf. nml § 10, heller ikke om binner blir skutt.
- Nemnda diskuterer ikke ulovlig jakt som et problem i forvaltningen av brunbjørnbestanden.
- Nemnda har ikke sannsynliggjort at bestandsmålet vil nåes i 2018 hvis binne skytes. Binner i Hedmark oppholder seg i stor grad langt øst og innover mot svenskegrensa. Det er derfor ekstra uansvarlig av nemnda å åpne for jakt i dette området da risiko for å skyte svært verdifulle binner er overhengende stor.

Rovviltets røst

- Bestanden av brunbjørn i Hedmark ligger på bestandsmålet, ikke over. Rovviltets røst mener at nemnda ikke har myndighet til å fatte vedtak før bestanden er over bestandsmålet.
- Når bestanden nasjonalt ligger under bestandsmålet og bestanden i Hedmark er akkurat på bestandsmålet må hensynet til føre-var-prinsippet gis stor vekt. Det er ikke forsvarlig å fatte vedtak om felling av tre brunbjørner.
- Det er kjent av felling av eldre, dominante hanner kan medføre økt sannsynlighet for at yngre hanner dreper ungene, dersom de kommer over en binne med unger som ikke er deres.
- Nasjonalparker og områder med binner skal være unntatt fellingsområdene. Blå sone rommer områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt. Felling av binner vil med stor sannsynlighet kunne føre til at bestandsmålet ikke nås neste år.
- Rovviltets røst krever at det ikke fastsettes kvote for betinget skadefelling – og at det ikke åpnes for eventuell lisensfelling av restkvote.

Om nemndas vedtak

Rovviltnemnda i region 5 fattet i møte den 20. april 2018 vedtak om samlet kvote for betinget skadefelling og lisensfelling av brunbjørn i Hedmark i 2018. Nemnda vedtok at inntil tre dyr kan felles på betinget skadefelling, og at eventuell restkvote kan felles gjennom lisensfelling. Nemnda ga Fylkesmannen fullmakt til å avslutte lisensfellinga i områder der det forekommer binner dersom det under lisensfellinga blir felt en binne. Nemnda vedtok at lisensfelling kan skje i hele Hedmark. I områder der hensynet til beitenæringens interesser skal prioriteres (grønn sone i forvaltningsplanen for rovvilt) har nemnda vurdert at lisensfelling kan skje med hjemmel i nml § 18 bokstav b. Nemnda

vedtok også at av lisensfellingskvota kan inntil én brunbjørn felles i blått område i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark (både utenfor og innenfor ulvesona). Vedtaket om denne delen av lisensfellingsområdet ble gjort med hjemmel i nml § 18 bokstav c.

Sekretariatets kommentarer til klagerens anførsler

Sekretariatet har i saksframlegget for sak 7/18 lagt fram kunnskapsgrunnlag og faglige og juridiske sider ved saken. Disse vurderingene utgjør begrunnelsen for rovviltnemndas vedtak. Unntaket gjelder utvidelsen av lisensfellingsområdet til å omfatte blå sone øst for Glomma i forvaltningsplanen for rovvilt. Sekretariatet har i sitt saksframlegg ikke vurdert hjemmelsgrunnlag eller andre relevante forhold knyttet til lisensfelling i disse områdene.

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. Sekretariatet 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. De fleste momentene som anføres i klagen er vurdert og redegjort for i saksframlegget til sak 7/18. Sekretariatet vil i det følgende kommentere de viktigste anførselene i klagen.

Om nemndas myndighet

Rovviltets Røst anfører at nemnda først har myndighet til å fatte vedtak om skadefelling/lisensfelling når bestanden i regionen er over bestandsmålet, ikke når den er akkurat på bestandsmålet.

I forskrift om forvaltning av rovvilt § 7 heter det «*Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4. Videre har rovviltnemnden vedtaksmyndighet for bjørn når det er 10 ynglinger eller mer av bjørn i Norge....*». I praksis har denne bestemmelsen i forskrift blitt tolket som at nemndene får myndighet når siste offisielle bestandsrapport viser at den regionale bestanden ligger på eller over bestandsmålet. Dette er også i samsvar med Miljødirektoratets og Klima- og miljødepartementets vurderinger i tidligere saker. Sekretariatet anser derfor at rovviltnemnda har myndighet til å fatte vedtak om skadefelling og lisensfelling av brunbjørn i medhold av rovviltforskriften § 7, jf. § 4.

Om hjemmelsgrunnlaget for felling

I klagen fra Rovviltets røst angis at lisensfellingsområdet må avgrenses til grønn sone i forvaltningsplanen for rovvilt. Som subsidiær anførsel fra Naturvernforbundet angis at lisensfellingsområdet må begrenses til det lisensfellingsområdet som ble anbefalt av sekretariatet, dvs. grønn sone samt blå sone i Stor-Elvdal vest for Glomma.

For at lisensfelling kan tillates må det foreligge et rettslig grunnlag i hht. Nml. § 18 første ledd bokstav b eller c. Vedtak kan likevel bare fattes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen måte. Sekretariatet mener det er sentralt i klagebehandlingen om hjemmelsgrunnlaget er vurdert og begrunnet i nemndas vedtak.

Hjemmelsgrunnlag for lisensfelling i grønn sone i forvaltningsplanen for rovvilt, samt i blå sone i Stor-Elvdal vest for Glomma, er drøftet i saksframlegg til sak 7/2018. Sekretariatet har i saksframlegget ikke vurdert eventuelt hjemmelsgrunnlag for felling i andre deler av Hedmark (blå sone øst for Glomma), som ikke inngikk i det foreslåtte lisensfellingsområdet.

Nemnda vedtok at av lisensfellingskvota kan inntil én brunbjørn felles i blått område i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark (både utenfor og innenfor ulvesona) med hjemmel i nml § 18 bokstav c. Nemndas vurderinger av det rettslige grunnlaget jf. nml. § 18 for denne delen av lisensfellingsområdet framkommer slik i vedtaket:

«... Av lisensfellingskvota kan inntil en bjørn felles i blått område i forvaltningsplanen for rovvilt, både utenfor og innenfor ulvesona. Rovviltnemnda viser til at det er viktig at innbyggerne innenfor ulvesona ikke skal få en følelse av å bo i et rovviltreservat og viser til at Energi- og Miljøkomiteen i sin innstilling (Innst. 257 L (2016 – 2017)) blant annet understreket: «Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil peke på at selv om ulv skal ha et sterkere vern i enn utenfor ulvesonen, skal det fortsatt være rom for lokal næringsutvikling, bosetting, alminnelige sosiale aktiviteter og fritids- og friluftaktiviteter innenfor ulvesonen, på samme måte som i andre distrikter. Dette flertallet vil understreke at flertallet bak ulveforliket i Stortinget ikke ønsker at ulvesonen utvikles til et ulvereservat.»

Vedtaket om denne delen av lisensfellingsområdet gjøres med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 c.»

Det er ikke framkommet opplysninger i klagen som ikke var kjent for nemnda på vedtakstidspunkt.

Om kvotestørrelse, mulighetene for oppfylning av bestandsmålet neste år og bestandens overlevelse

Når det gjelder kvotens størrelse, blir det i klagen framholdt at bestandens størrelse tilsier at det ikke er rom for felling av dyr, og at kvoten derfor bør settes til null. Videre argumenteres det for at det er særlig alvorlig at fellingsområdet er slik utformet at det medfører risiko for å felle binner.

Sekretariatet viser til at nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om brunbjørnens bestandsstatus og -utvikling i Hedmark. Etter sekretariatets oppfatning er det ikke er framkommet nye opplysninger om bestandens størrelse som ikke var kjent for nemnda ved vedtakstidspunkt.

Vurdering av andre tilfredsstillende løsninger

I tillegg til vilkåret om at uttak av brunbjørn ikke skal true bestandens overlevelse, må vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte være oppfylt for at felling skal kunne gjennomføres, jf. nml. § 18 annet ledd. Dette vilkåret skal tolkes og anvendes i tråd med prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt i rovviltforskriften § 1 første ledd, § 2 d, § 4, § 10 annet ledd, jf. også forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark. Naturvernforbundet anfører i sin klage at brunbjørn er listet på Bernkonvensjonens liste II der skyting kun kan aksepteres som aller siste utvei når alle andre tiltak er utprøvd for å hindre skader på tamrein og husdyr.

I vurderingen av om det foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling av bjørn skal prinsippet om arealdifferensiert forvaltning veie tungt. Soneforvaltningen innebærer at det stilles mindre krav til å finne andre tilfredsstillende løsninger i grønn sone, der hensynet til beitenæringen skal prioriteres. Nemndas vedtak om skadefelling og lisensfelling i hele Hedmark er fattet ut fra en helhetsvurdering der ulike hensyn er veid opp mot hverandre, og der det er gjort en avgrensning av

antall dyr som kan felles i blå sone. Sekretariatet anser at det ikke er framkommet nye opplysninger i klagen som ikke var kjent for nemnda ved vedtakstidspunkt.

Konklusjon

Sekretariatet legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak, jf. nml. § 8, jf. også fvl. § 17. Sekretariatet kan ikke se at det i klagen er kommet fram nye momenter som tilsier en omgjøring av rovviltnemndas vedtak av 20.4.2018, sak 7/18.

Sekretariatets 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:

Rovviltnemnda 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. Rovviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Vedtaket ansees også tilstrekkelig begrunnet på dette punktet.

Klagen tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 20.4.2018 i sak 7/18, og klagen oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.