

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
23/4276-

Dato
17. august 2023

Avgjørelse av klager på vedtak om kvote for lisensfelling av bjørn i region 3 i 2023

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH – for dyrs rettigheter av 19. mai og fra Naturvernforbundet Innlandet 25. mai 2023 på rovviltnemnda i forvaltningsregion 3 (Oppland) sitt vedtak av 4. mai 2023 om kvote for lisensfelling av bjørn i region 3 i 2023. Vedtaket innebærer at det åpnes for lisensfelling på eventuell gjenværende skadefellingskvote for bjørn. Nemdas vedtak for kvote for skadefelling er på 4 bjørner.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om en kvote som innebærer at det åpnes for lisensfelling på eventuell gjenværende skadefellingskvote for bjørn. Nemdas vedtak for kvote for skadefelling er på 4 bjørner. Departementet setter imidlertid følgende vilkår:

- **Bjørnebinner med unger og hennes unger er unntatt fra tillatelsen. De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.**

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensial for skade fra bjørn i region 3. Departementet finner at det foreligger et potensial for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn uttak gjennom lisensfelling.

Klagene er ikke tatt til følge.

Saksgang

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Tommy Andersen
22 24 60 54

Rovviltnemnda i forvaltningsregion 3 vedtok 4. mai 2023 en kvote for lisensfelling av bjørn i region 3 for perioden 21. august til 15. oktober 2023. Vedtaket innebærer at det åpnes for lisensfelling på eventuell gjenværende skadefellingskvote for bjørn. Nemndas vedtak for kvote for skadefelling av bjørn er på 4 dyr. Vedtaket ble påklaget av NOAH – for dyrs rettigheter av 19. mai og fra Naturvernforbundet Innlandet 25. mai 2023. Rovviltnemnda behandlet klagen 19. juni 2023 og opprettholdt sitt vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 23. juni 2023 for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding for lisensfellingskvoten av bjørn i hele landet 7. juli 2023. Miljødirektoratet viser også til sin faglige tilråding om kvoter for betinget skadefelling av brunbjørn i Norge oversendt 5. juli 2023, da store deler av vurderingene er sammenfallende i de to tilrådingene.

Klagers anførsler

I oversendelsen av saken har rovviltnemnda trukket fram følgende hovedpunkter fra klagen:

«NOAH:

- o NOAH mener at skyting av sterkt truede arter strider med den nye naturavtalen Norge har undertegnet.*
- o NOAH mener vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt og mener skadefelling vil true bestandens overlevelse. NOAH mener også det mangler en forvaltningsplan som sikrer langsiktige overlevelsen av bestanden i Norge, noe som øker kravet til kunnskapsgrunnlaget for den enkelte region for deres vedtak om kvote.*
- o NOAH mener vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert, og savner begrunnelse på at skadepotensialet er så stort og alvorlig at vilkåret i § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.*
- o NOAH mener at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, og savner begrunnelse for hvorfor felling er eneste tilfredsstillende løsningen.*

Naturvernforbundet:

- o Naturvernforbundet mener vedtaket strider mot Stortingets rovdryrforlik siden det nasjonale bestandsmålet ikke er nådd.»*

Departementet viser ellers til klagen i sin helhet.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemndas vedtak av 4. mai 2023 er tilgjengelig på Miljøvedtaksregisterets sider:

[Vedtaket om kvote for betinget skadefelling og lisensfelling av brunbjørn i region 3 Oppland i 2023 - 2024 \(miljovedtak.no\)](https://miljovedtak.no)

Ved behandling av klagen har rovviltnemnda konkludert med følgende:

«Kvoten for lisensfelling av bjørn truer ikke bestandens overlevelse og formålet kan ikke nåes på annen tilfredsstillende måte. Rovviltnemnda kan ikke se at klagen tilfører saken nye opplysninger som gir grunnlag for å endre vedtaket. Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak. Saken oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse. Det rettslige grunnlaget for avgjørelsen er naturmangfoldloven § 18 bokstav b og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10.»

Departementet viser også til nemndas øvrige vurderinger i oversendelsen av saken i brev av 23. juni 2023. Klagerne har mottatt kopi av nemndas brev.

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet har i sine to faglige tilrådingen (kvote for betinget skadefelling og lisensfelling) redegjort for bestandssituasjonen og bestandsutviklingen for brunbjørn i Skandinavia, nasjonalt og for de ulike forvaltningsregionene. Blant annet viser gjennomgangen at det på nasjonalt nivå ble påvist 175 ulike bjørner i 2022, hvorav 79 hunnbjørner og 96 hannbjørner. Dette var en økning på 15 individer sammenlignet med året før. Antall estimerte ungekull har hatt en jevn og langsom økning, fra 5,7 i 2009 til 9,5 i 2022.

For region 3 viser Miljødirektoratet til sin faglig vurdering av kvoter for betinget skadefelling brunbjørn, der de vurderte ut fra en effektuering av samlet kvote for betinget skadefelling og lisensfelling. Direktoratet har ingen ytterligere konkrete anbefalinger for disse regionene knyttet til lisensfelling.

Miljødirektoratet vurderer at total kvote vedtatt av de regionale rovviltnemndene for felling av brunbjørn i 2023/2024 ikke vil true bestandens overlevelse. Videre vurderer Miljødirektoratet at den totale kvoten er satt høyt, og at en effektuering av totalkvoten vil kunne gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå det nasjonale bestandsmålet.

For region 3 vurderer direktoratet at regionenes vedtatte kvoter for betinget skadefelling, eventuelt lisensfelling, ikke vil true bestandens overlevelse og vil ikke være til hinder for å nå det regionale bestandsmålet neste år.

Brunbjørn har lang reproduksjonstid, og binner i reprodutiv alder er følgelig særlig verdifulle for å kunne opprettholde og å øke bestanden mot bestandsmålet. Påvirkningen uttaket vil ha på det nasjonale bestandsmålet vil derfor påvirkes av størrelsen på uttaket av binner, og Miljødirektoratet anbefaler at det presiseres i vedtak om kvote for betinget skadefelling at terskelen for å åpne for skadefelling av binner er høyere enn for hannbjørner, også i beiteprioritert område. Miljødirektoratet anbefaler videre at det for alle vedtak tas inn vilkår som i størst mulig grad utelukker felling av binne med unger, og også begrenser uttak av binner. Det siste gjelder særlig regioner hvor bestandsmålet ikke er oppnådd og hvor det er sannsynlig at uttak av binner vil ha en negativ utvikling i regionen. I region 3 er sannsynligheten for å felle en binne beskrevet av Miljødirektoratet som svært lav.

Departementet viser ellers til den faglige tilrådingen i sin helhet.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Rettslige utgangspunkter

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 om at tiltakshaver bærer kostnadene ved miljøforringelse, anses ikke relevant i denne saken. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn skjønnsvurderingen.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 sees i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. For region 3 er det ikke fastsatt mål om ynglinger av bjørn.

Avgjørelsen bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og effekten av påvirkninger. Departementet har også lagt vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget oppfyller kravene i nml. § 8. Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger avgjørelsen kan ha for naturmiljøet. Førre-var-prinsippet i nml. § 9 får derfor mindre betydning.

Departementet skal ta stilling til om det skal gis en lisensfellingskvote for bjørn som vedtatt av rovviltnemnda, for å begrense veksten og/eller utbredelsen av bjørnebestanden, jf. rovviltforskriften § 10. Lisensfelling kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr eller tamrein eller for å ivareta offentlige interesser av vesentlig betydning, jf. rovviltforskriften § 2 bokstav g og nml. § 18 første ledd bokstav b og c. Nml. § 18 andre ledd stiller som vilkår at vedtak bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Vilkåret om at uttaket skjer for å avverge skade

Etter nml. § 18 første ledd bokstav b kan uttak av bjørn tillates for å «avverge skade» på blant annet husdyr og tamrein. Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). I begrepet «avverge» ligger at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadenes alvorlighet og omfang, jf. HR-2021-662-A, som gjaldt tre vedtak fra Klima- og miljødepartementet om felling av ulv.

Skadehistorikken viser at det fra 2010 vært en vesentlig nedgang i antall skader på husdyr der bjørn er skadegjører, men med noe variasjon mellom år. Det var igjen en økning i antall sau erstattet som tatt av bjørn i 2022 sammenlignet foregående år. I 2022 ble det påvist 7 skader forårsaket av bjørn, alle i Dovre kommune. Det er ikke tidligere påvist skader på storfe eller tamrein forårsaket av bjørn i Oppland. Det er foreløpig i 2023 (per 8. august) ikke registrert skader fra bjørn i regionen. Departementet viser samtidig til at bjørn utgjør et skadepotensiale for sau, og eventuelt tamrein særlig om våren/forsommeren, dersom de først befinner seg i beiteområder.

Departementet legger til grunn at det, dersom det kommer bjørn inn i regionen, er stor sannsynlighet for at det vil oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på beitedyr i inneværende år i region 3. Departementet finner at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt.

Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det årlige rapporter om bestandsstatus og annen vitenskapelig kunnskap som gir betydelig kunnskap om den samlede belastningen rovdyrartene utsettes for. For brunbjørn er det kjent at infanticid kan forekomme, det vil si at hannbjørner dreper bjørnunger som ikke er deres eget avkom. I tillegg er det kjent at det forekommer enkelte tilfeller av ulovlig jakt. Avgangen av bjørn skjer likevel i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling, og miljøforvaltningen har derfor god oversikt over de negative påvirkningsfaktorene på bjørnebestanden. At bestanden registreres årlig på individnivå ved bruk av DNA-analyser gir også god oversikt over endringer mellom år.

Departementet viser til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen i den faglige tilrådingen. Miljødirektoratets vurdering er at et samlet uttak av dyr tilsvarende nemndenes vedtak om kvoter for lisensfelling og betinget skadefelling ikke vil true bestandens overlevelse. Departementet legger disse vurderingene til grunn, og finner at vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er oppfylt for kvoten som er vedtatt av rovviltnemnda for region 6, jf. nml. § 18 andre ledd.

Miljødirektoratet mener imidlertid at total kvote vedtatt av rovviltnemndene for felling av brunbjørn er satt høyt, og at en effektuering av totalkvoten vil kunne gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå det nasjonale bestandsmålet. Miljødirektoratet vurderer at man derfor bør være forsiktig når det gjelder uttak av binner i regioner der man er under bestandsmålet, også utenfor forvaltningsområdet for bjørn. Sannsynligheten for å felle en

binne i region 3 er vurdert som svært lav. Likevel er det departementets vurdering, også med bakgrunn i dyrevelferdshensyn ved jakt/felling av eventuelle familiegrupper av bjørn, at det er nødvendig med følgende vilkår for lisensfelling av bjørn også i region 3:

- Bjørnebinner med unger og hennes unger er unntatt fra tillatelsen. De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte

Det er i tillegg et vilkår at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om geografisk differensiert forvaltning veie tungt. Av rovviltforliket 2011 (Stortingets vedtak 687 i behandlingen av dokument 8:163 S (2010-2011)) framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Dette innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for å tillate uttak av rovdyr som gjør skade på beitedyr.

Klima- og miljødepartementet viser til skadehistorikken i regionen. Departementet finner at det for å nå formålet om å avverge skade, ut fra føringene i rovviltpolitikken, ikke finnes annen tilfredsstillende løsning enn å åpne for lisensfelling av brunbjørn i region 3, jf. nml. § 18 andre ledd.

Øvrige anførsler

I tillegg til anførsler som gjelder naturmangfoldloven mener klager vedtaket strider mot naturavtalen og bestandsmålet.

Om naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket)

NOAH har videre anført at vedtaket strider mot naturavtalen. For å følge opp den globale naturavtalen vil regjeringen legge frem en stortingsmelding med en ny nasjonal handlingsplan for natur. Samtidig viser departementet til at vedtak om betinget skadefelling, som alle vedtak om uttak av rovvilt, skal skje innenfor rammene av blant annet Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og Stortingets føringer for rovviltforvaltningen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at rammeverkets overordnede målsetninger, kan tillegges særlig betydning i denne saken

Bestandsmål

Naturvernforbundet mener vedtaket strider mot Stortingets rovdyrforlik siden det nasjonale bestandsmålet ikke er nådd. Departementet viser her til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen for bjørn nasjonalt og regionalt. I region 3 er det ikke vedtatt bestandsmål for ynglinger av brunbjørn. Departementet viser også til at det er lagt inn et vilkår om at bjørnebinner med unger og hennes unger er unntatt fra tillatelsen, og at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt. Departementet finner på denne bakgrunn at vedtaket ikke er i strid med Stortingets vedtatt bestandsmål for brunbjørn.

Samlet vurdering

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige tilrådninger. Miljødirektoratet mener at verken kvoten på 4 bjørner samlet for både lisensfelling og kvote for betinget skadefelling i region 3 eller en total kvote vedtatt av de regionale rovviltnemndene, vil true bestandens overlevelse. Videre vurderer direktoratet at kvotene mest sannsynlig ikke vil gi en vesentlig negativ utvikling for muligheten til å nå de regionale bestandsmålene neste vår, men at dette forutsetter at det settes vilkår som reduserer mulighetene for at binner blir felt. Dette gjelder spesielt i regioner der formålet med å forvalte bestanden er å øke bestanden mot bestandsmålet. Konkret for region 3 er det ikke fastsatt noe regionalt bestandsmål for brunbjørn, og som det også framgår av direktoratets tilråding vurderes kvoten heller ikke å være til hinder for å nå det nasjonale bestandsmålet. Departementet er enig i disse vurderingene, og opprettholder nemndas vedtak. Departementet ser det likevel nødvendig med vilkår knyttet til lisensfelling av binner og bjørnunger også i region 3. Dette også med bakgrunn i dyrevelferdshensyn ved jakt/felling av eventuelle familiegrupper av bjørn.

Departementets konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om en kvote som innebærer at det åpnes for lisensfelling på eventuell gjenværende skadefellingskvote for bjørn. Nemndas vedtak for kvote for skadefelling er på 4 bjørner. Departementet setter imidlertid følgende vilkår:

- Bjørnebinner med unger og hennes unger er unntatt fra tillatelsen. De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensial for skade fra bjørn i region 3. Departementet finner at det foreligger et potensial for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn uttak gjennom lisensfelling.

Klagene er ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tommy Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 3
Statsforvalteren i Innlandet

KOPPI

Adresseliste

Naturvernforbundet
NOAH - for dyrs
rettigheter

Mariboegate 8

0183

OSLO

KOPPI