

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/4374-

Avgjørelse av klager på vedtak om lisensfelling av brunbjørn i region 5 i 2023

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Aktivt Rovdyrvern (ARV) av 21. mai 2023, NOAH – for dyrs rettigheter av 1. juni 2023 og Naturvernforbundet av 6. juni 2023 på rovviltnemnda i forvaltningsregion 5 (Hedmark) sitt vedtak av 15. mai 2023 om kvote for lisensfelling av bjørn i region 5 i 2023.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om lisensfelling av eventuell gjenværende skadefellingskvote i region 5. I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra bjørn i region 5. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn uttak gjennom lisensfelling.

Klagene er ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i forvaltningsregion 5 vedtok 15. mai 2023 en kvote for lisensfelling av bjørn for lisensfellingsperioden 2023. Vedtaket ble påklaget av Aktivt Rovdyrvern 21. mai 2023, NOAH – for dyrs rettigheter 1. juni 2023 og Naturvernforbundet 6. juni 2023. Rovviltnemnda behandlet klagene 23. juni 2023 og opprettholdt sitt vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 29. 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 4. juli 2023, da store deler av vurderingene er sammenfallende i de to tilrådingene.

Klagers anførsler

I behandling av saken har sekretariatet for rovviltnemnda trukket fram følgende hovedpunkter fra klagene:

«(...) ARV:

- ARV ønsker at vilkåret om at Statsforvalteren kan avslutte lisensfelling med jevnlig forekomst av binner dersom det blir avgang på 3 binner tas inn igjen.
- ARV minner om at det var kun 4 rein dokumentert tapt til bjørn i 2021 og stiller spørsmål ved hvor stor trussel bjørn er mot tamreindrifta.
- ARV mener hvert uttak av bjørn truer bestandens overlevelse når det nasjonale bestandsmålet ikke er nådd.
- ARV presiserer også at felling kun skal gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning.»

«(...) NOAH:

- NOAH mener at skyting av sterkt truede arter strider med den nye naturavtalen Norge har undertegnet.
- NOAH mener vilkåret om bestandens overlevelse ikke er oppfylt og mener skadefelling vil true bestandens overlevelse, og minner også om at det nasjonale bestandsmålet ikke er nådd. Videre mener de at dersom rovviltnemnda legger opp til at næringsinteresser prioriteres over bevaringsinteresser uttrykt i § 5 i naturmangfoldloven, og at forvaltningsmålet dermed nås på en annen måte eller i et annet tempo, er det å forvente at nemnda presiserer i vedtaket hvordan og i hvilken tidsramme dette målet planlegges å bli oppnådd.
- 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.
- 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.
- NOAH mener at vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger ikke er oppfylt, og savner begrunnelse for hvorfor felling er eneste tilfredsstillende løsning.»

«(...) Naturvernforbundet:

- Naturvernforbundet mener den harde avskytingen bidrar til å forsinke bestandsveksten.
- Naturvernforbundet mener region 5 også må begrense uttaket når rovviltregion 6, som er naboregionen i nord, ligger under bestandsmålet.
- Naturvernforbundet ber om at kvoten reduseres til 2 bjørner.
- Hvis binne skytes først, må resterende kvote stanses.
- Naturvernforbundet ber om at et nytt vilkår for felling tilføyes: Område med kjent tilhold av binne eller binne med unger skal unntas både ved skadefelling og eventuell lisensjakt.

- *Naturvernforbundet vil understreke at de aksepterer skadefelling av rovdyr, men de ber om strengere vilkår for når det åpnes for skadefelling. Skadefelling skal kun iverksettes når det oppstår store og akutte skader på sau og tamrein.*
- *Naturvernforbundet minner også om at et normaltap av sau og tamrein til rovdyr må forventes når man driver med utmarksbeiting med sau eller tamrein.»*

Departementet viser ellers til klagene i sin helhet.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemndas vedtak av 15. mai 2023 er tilgjengelig på Miljøvedtaksregisterets sider: [Kvotefor betinget skadefelling og lisensfelling av brunbjørn i region 5 Hedmark i 2023-2024 \(miljovedtak.no\)](https://miljovedtak.no).

Oppsummert, for det som omhandler lisensfellingskvote, vedtok rovviltnemnda følgende: «Rovviltnemnda i region 5/Hedmark vedtar en kvote på 6 brunbjørner for skadefelling i 2023/2024. Det åpnes for lisensfelling av brunbjørn på eventuell gjenværende skadefellingskvote til høsten.

Kvoten for lisensfelling gjelder i beiteprioritert område (grønn sone) i forvaltningsplanen for rovvilt i region 5/Hedmark.

Vi stiller følgende vilkår:

- *Binne med unger samt hennes unge(-r) er unntatt fra lisensfelling og skadefelling.»*

Ved behandling av klagene har rovviltnemnda konkludert med følgende:

«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. § 7 og §§ 8 og 10 i rovviltforskriften, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, men også jf. forvaltningsloven § 17.

Rovviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet.

Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak av 15.5.2023 i sak 6/23, og klagene oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.»

Departementet viser ellers til rovviltnemndas vedtak og sekretariatets saksframstilling i sin helhet.

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet har 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. Når det gjelder region 5 har det vært en økning bjørnebestanden i dette området, og i 2022 ble det estimert 5,1 bjørnekull i regionen mot 3,6 i 2021. Totalt ble det i 2022 registrert 74 ulike bjørner i region 5, hvorav 35 hunnbjørner og 39 hannbjørner.

Miljødirektoratet har også redegjort for skadesituasjonen og erstatninger for tap av sau og tamrein til bjørn, og det registreres årlig bjørneskader i regionen. I 2022 ble det utbetalt erstatning for 191 sau/lam tapt til bjørn, og 56 tamrein i reindrifftsåret 2021-2022.

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 5 er det fastsatt mål om 3 årlige 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 lisensfelling av ulv.

Skadehistorikken viser at det skjer årlige tap av beitedyr til bjørn i region 5. Som det framgår av Miljødirektoratets faglige tilråding viser de siste erstatningsoppgjørene at det i 2022 ble utbetalt erstatning for 191 sau/lam tapt til bjørn og 56 tamrein i reindriftsåret 2021-2022 i region 5. Av disse ble 13 skader på sau påvist tapt til bjørn og 1 skade på tamrein. I 2023 er det ifølge Rovbase så langt (per 6. august) påvist 1 sau tapt til bjørn.

Departementet legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at det også kan oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på beitedyr i inneværende år i region 5. 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 bjørneunger 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 5, jf. nml. § 18 andre ledd.

Miljødirektoratet mener imidlertid at total kvote vedtatt av rovviltnemndene for felling av brunbjørn er satt høyt, og at en effektivering av totalkvoten vil kunne gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå det nasjonale bestandsmålet. Konkret i region 5 mener Miljødirektoratet at den vedtatte kvoten ikke vil være til hinder for å nå det regionale bestandsmålet neste år, men at et eventuelt høyt uttak av binner i regionen kan gi negativ påvirkning på utvikling av den nasjonale bestanden.

Departementet merker seg at sekretariatet for rovviltnemnda innstilte på at statsforvalteren skulle gis myndighet til å vurdere å avslutte lisensfelling i områder med jevnlig forekomst av binner, dersom det blir en avgang på tre binner gjennom skadefelling, lisensfelling eller annen irregulær avgang. Rovviltnemnda valgte å fjerne dette vilkåret i sitt vedtak, blant annet med argumentasjon knyttet til bjørneforekomst i samisk tamreinområde samt at det legges til grunn at bestandsmålet for bjørn kan nås innenfor området som er prioritert til bjørn i forvaltningsplanen. Departementet har forståelse for rovviltnemndas argumentasjon, men vil samtidig påpeke at betydningen av et eventuelt høyt uttak av binner over tid kan medføre at bjørnebestanden kommer under det regionale bestandsmålet. Departementet ber rovviltnemnda være oppmerksom på dette i framtidige vedtak dersom det blir registrert avgang av binner i inneværende år. Departementet registrerer videre at det så langt i 2023 (per 6. august) er felt to hannbjørner i region 5.

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.

Forebyggende tiltak skal være det primære tiltaket for å avverge skader i områder prioritert til bjørn. Rovviltnemndas kvote for lisensfelling av bjørn omfatter kun det som er definert som beiteprioriterte områder (grønn sone) i forvaltningsplanen for regionen. Samtidig ser departementet at det også er vanskeligere å gjennomføre like effektive tiltak som skiller beitedyr og bjørn i tid og rom når det kommer til tamrein. I beiteprioriterte deler (grønn sone) av region 5 mener departementet det ut fra føringene i rovviltpolitikken ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta kvote for lisensfelling av bjørn, jf. nml. § 18 andre ledd.

Øvrige anførsler

Føre-var-prinsippet

NOAH – for dyrs rettigheter mener føre-var-prinsippet bør komme til anvendelse i saken blant annet grunnet usikkerhet med hensyn til langsiktig overlevelse av bjørnebestanden. Departementet viser i denne forbindelse til Miljødirektoratets vurderinger om at vedtaket ikke

vil true bjørnebestandens overlevelse. Til brunbjørnens status på Norsk rødliste for arter vil departementet vise til at dette er en direkte konsekvens av det nasjonale bestandsmålet. Stortinget har vedtatt og føringene i rovviltpolitikken om at rovviltbestandene skal forvaltes så nær bestandsmålene som mulig.

Om Bernkonvensjonen artikkel 2 og 9

Når det gjelder Bernkonvensjonens bestemmelser viser departementet til beskrivelsen over om at nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Bernkonvensjonen artikkel 2 oppstiller visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde ("maintain") eller tilpasse ("adapt") bestandene av vill flora og fauna til et nivå som blant annet skal svare til økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Høyesterett har lagt til grunn at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur, med henvisning til konvensjonens artikkel 2 jf. HR-2021-662-A avsnitt 67-69. Tilsvarende forpliktelse gjelder for brunbjørn.

I HR-2021-662-A avsnitt 71, fant Høyesterett det klart at Norge ikke bryter forpliktelsen «så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås». For brunbjørn er imidlertid ikke det nasjonale bestandsmålet nådd, uten at departementet kan se at dette utelukker at forpliktelsen er oppfylt. Etter departementets vurdering kan ikke Høyesteretts uttalelse fortolkes motsetningsvis, slik at forpliktelsen brytes dersom bestandsmålet for en art ikke er nådd. Vi viser særlig til at bestemmelsens ordlyd ikke spesifikt angir et bestemt nivå eller andel den enkelte stat skal ivareta.

Når det gjelder brunbjørn, viser departementet til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen nasjonalt og regionalt. Miljødirektoratet viser til at et uttak av binner bør begrenses av hensyn til oppnåelse av bestandsmålet nasjonalt, og etter departementets syn ivaretas dette gjennom våre vedtak med det nærmere angitte vilkår som er stilt i regioner der bestandsmål ikke er oppnådd. Departementet finner på denne bakgrunn at vedtaket ikke er strid med Bernkonvensjonens artikkel 2.

Om Grunnloven § 112

Av dom i Høyesterett (HR-2021-662-A), som gjaldt tre vedtak om felling av ulv, står følgende vurdering om Grunnloven § 112:

«Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Jeg kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 er i strid med Grunnloven § 112, noe partene heller ikke har anført. Slik naturmangfoldloven og rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.»

Departementet har i denne saken kommet til at vilkårene i nml. § 18 er oppfylt, og kan på denne bakgrunn ikke se at vedtaket er i strid med Grunnloven § 112.

Om Naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket)

NOAH har videre anført at vedtaket strider mot mål 4 i Naturavtalen, som særlig omhandler trusler mot truede arter. For å følge opp den globale naturavtalen, inkludert mål 4, vil regjeringen legge frem en stortingsmelding med en ny nasjonal handlingsplan for natur.

Samtidig viser departementet til at vedtak om lisensfelling, 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.

Samlet vurdering

Miljødirektoratet mener at total kvote vedtatt av rovviltnemndene for felling av brunbjørn er satt høyt, og at en effektivering av totalkvoten vil kunne gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå det nasjonale bestandsmålet. Konkret i region 5 mener Miljødirektoratet at den vedtatte kvoten sannsynligvis ikke vil være til hinder for å nå det regionale bestandsmålet neste år, men at et eventuelt høyt uttak av binner i beiteprioriterte deler av regionen kan gi negativ påvirkning på utvikling av den nasjonale bestanden. Departementet legger til grunn at så lenge bestanden ikke er truet og region 5 sannsynligvis vil nå det regionale bestandsmålet også neste år, vil det ikke påligge region 5 å kompensere for manglende regional måloppnåelse i andre rovviltregioner. Departementet vil samtidig påpeke at betydningen av et eventuelt høyt uttak av binner over tid kan medføre at bjørnebestanden kommer under det regionale bestandsmålet, og ber rovviltnemnda være oppmerksom på dette i framtidige vedtak dersom det blir registrert avgang av binner innværende år. Departementet opprettholder etter dette nemndas vedtak.

Departementets konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om lisensfelling av eventuell gjenværende skadefellingskvote i region 5. I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra bjørn i region 5. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at 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 5

KOPPI

Adresseliste

Aktivt Rovdyrvern

Naturvernforbundet

NOAH - for dyrs

rettigheter

Mariboegate 8

0183

OSLO

KOPPI