



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/1532-6

17. august 2020

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling av bjørn i region 3 i 2020-2021

Klima- og miljødepartementet viser til klage 29. mai 2020 fra NOAH over rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak 8. mai 2020 om kvote for lisensfelling av bjørn i region 3 i 2020-2021.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak om lisensfelling av inntil 3 bjørner. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at det årlig er tap av sau til bjørn i regionen. Det er ikke fastsatt bestandsmål for bjørn i regionen, og departementet finner ikke at det er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for lisensfelling på bjørn. Binne med unger er unntatt fra lisensfelling, og departementet mener et uttak av inntil 3 bjørner i region 3 ikke truer bestandens overlevelse. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i region 3 vedtok 8. mai 2020 kvote for lisensfelling og betinget skadefelling av bjørn i region 3 i 2020-2021. Vedtaket om kvote for lisensfelling ble påklaget av NOAH 29. mai 2020. Rovviltnemnda i region 3 behandlet klagen 19. juni 2020 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding 9. juli 2020.

Klagers anførsler

Klager mener vilkåret om at lisensfelling ikke truer bestandens overlevelse ikke er oppfylt; det er basert på dårlig kunnskapsgrunnlag og er ikke fattet i samsvar med naturmangfoldlovens §§ 8, 9 og 10. De mener også at vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert og at vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte ikke er oppfylt. NOAH ber om at vedtaket omgjøres slik at kvote for lisensfelling av tre bjørn oppheves. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

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

Saksbehandler
Torkel Ramberg
22 24 58 50

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda i region 3 fattet 8. mai 2020 følgende vedtak:

"1. Om nemndas myndighet

Rovviltnemnda i region 3 viser til at det ikke er mål om ynglinger av brunbjørn i region 3, og nemnda har følgelig myndighet til å åpne for skadefelling og lisensfelling av brunbjørn i region 3. jf. §§ 4, 7 og 10 i rovviltforskriften jf. § 18 b i naturmangfoldloven.

2. Om størrelse på kvote

For å forebygge betydelige skader på husdyr forårsaket av brunbjørn anser rovviltnemnda at det er behov for en kvote for betinget skadefelling i region 3 Oppland. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om brunbjørnens bestandsstatus og -utvikling. Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om at den foreslåtte kvoten for skadefelling og lisensfelling på tre dyr ikke vil påføre bestanden irreversibel skade eller for stor samlet belastning Forvaltningsplanen for rovvilt i region 3 Oppland vil ligge til grunn for iverksettelse av eventuelle fellingstillatelser, jf. også rovviltforskriften §§ 1, 6 og 9. Det fastsettes en kvote på tre brunbjørn for betinget skadefelling. Rovviltnemnda åpner for lisensfelling av brunbjørn på eventuell gjenværende skadefellingskvote til høsten. Nemnda anser at det maksimalt kan felles tre brunbjørner totalt ved skadefelling og lisensfelling i Oppland.

3. Om lisensfellingsområde

Det åpnes for lisensfelling på bjørn i hele region 3 Oppland. Hele fylket er ett fellingsområde. Eventuelle endringer av områdegrensener underveis i fellingsperioden skal sekretariatet avklare med leder av nemnda.

4. Om lisensfellingsperiode

Lisensfellingsperioden fastsettes til perioden fra 21. august til 15. oktober 2020.

5. Vilkår for deltakere i lisensfelling

Jeger plikter å holde seg oppdatert om status for lisensfellinga minst en gang daglig under fellingsforsøk. Fylkesmannen oppretter en bjørnetelefon som gir jegeren opplysning om antall felte dyr og hvor mange dyr som gjenstår på kvoten. Jeger plikter også å registrere seg som bruker av Fylkesmannens løsning for SMS-varsling om status for lisensfellinga.

6. Om felling av binne med unge(r)

Binne med unge(r) er unntatt fra lisensfelling.

7. Øvrige vilkår

Forsøk på felling kan bare skje i perioden fra en time før soloppgang til to timer før solnedgang."

Miljødirektoratets faglige tilråding

Miljødirektoratet sier i sin faglige tilråding blant annet:

"Om overvåking av brunbjørn og bestandssituasjonen i Norge og region 3 Oppland:

Bestanden av brunbjørn i Norge blir primært overvåket ved å analysere DNA fra innsamlede ekskrement og hår. De analyserte prøvene med DNA gjør det mulig å slå fast hvor mange brunbjørn som minimum har vært innom Norge i løpet av ett år, hvor de har oppholdt seg og fordelingen mellom hanner og binner. Rapporteringsfristen for overvåking av brunbjørn er 1. april påfølgende år. Bestandsmålet er gitt i antall årlige ynglinger. Overvåkingen benytter en

modell, som er utviklet av Det skandinaviske bjørneprosjektet (Bischof og Swenson 2010), til å beregne hvor mange kull som sannsynligvis er født i Norge hvert år. Modellen tar utgangspunkt i det innsamlede DNA-materialet og bygger blant annet på kunnskap om fordeling mellom kjønn og alder i den svenske brunbjørnebestanden. Den baserer seg også på kunnskap om hvor ofte binnene føder og hvor gamle de er første gang de føder, samt størrelsen på leveområdene og dødeligheten i bestanden. I 2019 ble det mest sannsynlig født 7 (7,0) kull i Norge (NINA Rapport 1808, 2020), ett færre enn året før. Det nasjonale bestandsmålet på 13 årlige ungekull er ikke nådd. For rovviltregion 3 ble det registrert 0 ynglinger av bjørn i 2019. Region 3 har ikke mål om yngling av bjørn. Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 148 ulike brunbjørner i 2019, 57 binner og 91 hanner i landet. Binner ble i samsvar med tidligere DNA-undersøkelser, bare påvist i avgrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Trøndelag og Hedmark. Siden 2012 er det årlig blitt registrert mellom 0 og 2 bjørneindivider i Oppland. I 2019 ble det registrert 5 ulike hannbjørner i Oppland, men 2 av disse er også registrert i Trøndelag, og de siste 3 er også registrert i Hedmark samme år. Ingen individer er registrert i bare Oppland de siste 4 årene. Kjent avgang av brunbjørn i Norge i 2019 var totalt 15 brunbjørner, mens det i 2018 var en kjent avgang på totalt 12 brunbjørner (Figur 1). Så langt i år er det registrert 5 døde bjørner i landet, 4 i Hedmark og 1 i Finnmark. Innenfor region 3 er det totalt registrert 1 død bjørn siden 1. januar 2015. En hannbjørn ble felt i skadefelling i Ringebru i 2017. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen brunbjørnebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Brunbjørnebestanden er ikke begrenset av tilgjengelig areal. Det er ikke registrert sykdom på brunbjørn i Norge. Det er kjent at ungedødelighet hos brunbjørn er høy, blant annet på grunn av infanticid (ungedrap). Utover enkelte påkjørsler skjer avgangen av voksen brunbjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling."

"Miljødirektoratets vurdering og faglige tilråding

Rovviltforskriften § 7 regulerer hva rovviltnemnda skal legge vekt på når nemnda har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10. Det følger av kommentarene til § 7 annet ledd at: "Ved vurdering av felling eller jakt skal rovviltnemnden gjøre en samlet vurdering av bestandens status og forventede utvikling og sannsynliggjøre at bestanden etter neste yngling fortsatt vil oppfylle det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen. Kravet til presisjon i forvaltningsvedtak både med hensyn til bruk av skadefellingstillatelse og kvotejakt/lisensfelling øker jo nærmere ned mot de nasjonale bestandsmålene den aktuelle rovviltart forvaltes." Region 3 har ikke mål om yngling av bjørn. Det betyr blant annet at rovviltnemnda alltid har myndighet til å fastsett kvoter for lisens – og skadefelling. Miljødirektoratets faglige tilråding knytter seg til å vurdere brunbjørnens bestandsstatus og bestandsutvikling i landet generelt og i region 3 Oppland spesielt. Det følger av naturmangfoldloven § 8 første ledd at beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om bl.a. arters bestandssituasjon samt effekten av påvirkninger. Miljødirektoratet legger vekt på data i NINA rapport 1808 med rapporterte tall for bestandsstatus for brunbjørn i Oppland, og landet forøvrig i 2019 og på forvaltningsplanen for rovvilt i Oppland. Direktoratet støtter Rovviltnemnda i region 3 og Fylkesmannen i Innlandet sin vurdering av at det bør gis en

kvote for betinget skadefelling av bjørn i region 3, som muliggjør rask iverksetting av fellingsforsøk når rovviltforskriftens § 9 anses oppfylt etter vurdering av Fylkesmannen.

Innretning og størrelse på kvoten

Det har årlig vært påvist skader forårsaket av bjørn i Oppland, men antallet har sunket jevnt siden 2012 til 3 påviste bjørneskader i 2019. Samme år ble det utbetalt erstatning for 50 sau som tapt til bjørn i Oppland. Det er det laveste antall erstatninger for bjørneskader i Oppland siden 2010. Sekretariatet til rovviltnemnda har i sitt forslag til vedtak foreslått en kvote for betinget skadefelling og lisensfelling på tre dyr, der gjenværende skadefellingskvote kan benyttes i lisensfelling i lisensfellingsperioden fra 21. august til 15. oktober. Rovviltnemnda har vedtatt kvoten for betinget skadefelling som foreslått av sekretariatet. I 2018 og 2019 har rovviltnemnda gitt separate kvoter for henholdsvis lisens – og skadefelling på til sammen 3 bjørner i hvert av årene. Lisenskvoten ble satt til 1 bjørn i begge årene. Den felles kvoten som er vedtatt i år gir i praksis en økt mulighet til å felle bjørn sammenlignet med siste 2 år. I en situasjon med synkende bjørneforekomst og lave tap til bjørn i Oppland, kan vi ikke se at det foreligger særlig grunnlag for å øke kvoten for det bestandsregulerende virkemiddelet som lisensfelling er. Vi viser samtidig til at bjørnebestanden i landet er langt fra bestandsmålet. Oppland har ikke eget bestandsmål for bjørn, men grenser opp til regioner med bestandsmål. Alle registrerte bjørner i Oppland i 2019 ble også identifisert i naboregioner samme år. Felling av bjørn i Oppland vil dermed påvirke bjørnebestanden i regioner med bestandsmål. Samtidig tilsier de fåtallige forekomstene av bjørn i Oppland at muligheten for å fylle kvoten på 3 bjørner er relativt liten.

Binner og unger.

Binner har stor betydning for å nå bestandsmålet, og det er derfor viktig å sette en høy terskel for uttak av binner og unger som går sammen med binner. Ungene har en 50 % sannsynlighet for at de er binner. De aller fleste voksne bjørner i Oppland vil erfaringsvis være hannbjørner. Miljødirektoratet anbefaler derfor at det settes begrensninger i uttak av binner og unger som går sammen med henne.

Konklusjon

Miljødirektoratet vurderer at kvoten på til sammen 3 bjørner sannsynligvis ikke vil ha negativ innvirkning på mulighetene til å nå det nasjonale bestandsmålet eller true bestandens overlevelse. Felling av binner vil imidlertid kunne påvirke oppnåelsen av bestandsmål negativt, vurderingen forutsetter derfor at binner ikke felles. Miljødirektoratet anbefaler at vilkåret for lisensfelling som angår unntak for binner og deres unger fastsettes slik at binne med unge(r), samt hennes unge(r) er unntatt fra lisensfelling."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak 8. mai 2020 gjelder kvote for lisensfelling og betinget skadefelling av bjørn. Klagen fra NOAH begrenser seg til den delen av vedtaket som gjelder kvote for lisensfelling, og departementet behandler derfor bare denne delen av rovviltnemndas vedtak.

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 10. Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i §§ 8-10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i skjønnsvurderingen. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses 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. Det er ikke fastsatt bestandsmål for bjørn i region 3.

Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap i saken, og føre-var-prinsippet i nml. § 9 får derfor mindre betydning. Departementet anser også at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 er oppfylt.

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Departementet skal ta stilling til om man skal tillate uttak av bjørn for å avverge skade på husdyr eller tamrein, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b.

Naturmangfoldloven krever etter departementets vurdering at skadepotensialet er av et visst omfang og alvorlighetsgrad for at felling skal kunne tillates, jf. også Lovavdelingens uttalelse 15. desember 2016 der de skriver "...må det etter vår mening legges til grunn at loven oppstiller et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang, før uttak kan skje". Bestemmelsen er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr.52 (2008-2009)). Bestemmelsen må derfor tolkes på bakgrunn av konvensjonsbestemmelsens innhold. Også det generelle prinsippet om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, tilsier en slik fortolkning. Artikkel 9 nr. 1 åpner for felling av vilt for å avverge "alvorlig skade" på bl.a. husdyr og tamrein, så fremt visse vilkår er tilfredsstillt. Ordet "alvorlig" innebærer krav til et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad. Også konvensjonens verneformål trekker i retning av at det må være tale om fare for kvalifisert skade.

Som det fremgår at rovviltnemndas vedtak og Miljødirektoratets faglige tilråding er det årlig registrert skader på sau forårsaket av bjørn i region 3. Departementet legger til grunn at det også i 2020-2021 kan oppstå skade av et visst omfang, og at vilkåret i nml §18 første ledd bokstav b er oppfylt.

Departementet viser også til nml. § 14 første og annet ledd om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser. Hensynet om å unngå eller begrense skade på husdyr er tillagt vekt i saken.

Vurdering av vilkåret om at formålet ikke må kunne nås på en annen tilfredsstillende måte

Det er et vilkår om felling at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som er fastsatt bl.a. i rovviltforskriften § 4 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt. Av rovviltforliket 2011 framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Dette setter klare grenser for hvor store ressurser som skal settes inn og i hvor stor grad tilpassing av beitenæring skal avkreves utenfor rovviltprioritert område. Innenfor rovviltprioriterte områder stilles større krav om tilpassing av beitenæringene til en fast forekomst av rovvilt. Departementet viser til at det ikke er fastsatt bestandsmål for bjørn i region 3 og mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta lisensfelling kvote for bjørn i regionen.

Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det er også et vilkår om felling at uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Rovviltnemnda har fastsatt en kvote for betinget skadefelling og lisensfelling på 3 bjørner, der en eventuell gjenværende skadefellingskvote kan benyttes til lisensfelling etter 21. august. Erfaringsmessig vil de fleste voksne bjørner i Oppland være hannbjørner. Binne med unger er ifølge rovviltnemndas vedtak unntatt fra lisensfelling.

Miljødirektoratet har i sin faglige tilråding 9. juli 2020 sagt at de vurderer at den samlede kvoten som er vedtatt for lisensfelling av bjørn i Oppland ikke truer bestandens overlevelse. I sin tilråding viser Miljødirektoratet blant annet til at det "*Så langt i år er det registrert 5 døde bjørner i landet, 4 i Hedmark og 1 i Finnmark.*" Status for døde bjørner har imidlertid endret seg og per 7. august 2020 er det registrert 8 døde bjørner hittil i år (rovbase.no). Av disse er 2 voksne hannbjørner, 1 binne og 5 unger. I tillegg kommer 4 binner, 2 voksne med to unger, som er skutt på grensen mellom Trøndelag og Sverige. En av binnene hadde også en binneunge fra i år som er antatt død etter at moren ble skutt. DNA-registreringer viser at begge de voksne binnene hadde sitt leveområde i Norge. Det innebærer at situasjonen er en annen enn da Miljødirektoratet avga sin faglige tilråding. Det sentrale for ikke å true bestandens overlevelse er at det i størst mulig grad unngås å felle binner. Departementet vurderer at det er liten sannsynlighet for å felle en binne i region 3. Videre vil binne med unge (r) vil være unntatt lisensfelling, jf. nemndas vedtak om lisensfelling kvote.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av bjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling. Miljøforvaltningen har derfor god oversikt over de negative påvirkningsfaktorene.

På denne bakgrunn finner departementet at et uttak av inntil 3 bjørner i region 3 ikke vil true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemnda i region 3 sitt vedtak om lisensfelling av inntil 3 bjørner. Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at det årlig er tap av sau til bjørn i regionen. Det er ikke fastsatt bestandsmål for bjørn i regionen, og departementet finner ikke at det er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for lisensfelling på bjørn. Binne med unger er unntatt fra lisensfelling, og departementet mener et uttak av inntil 3 bjørner i region 3 ikke truer bestandens overlevelse. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Innlandet
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 3