



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Bygdefolk for Rovdyr
Vikabakken 4
2420 TRYSIL

Deres ref

Vår ref

Dato

16/2087-

06.10.2016

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensfelling på brunbjørn i 2016 i region 5, 6, 7 og 8

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Foreningen Bygdefolk for Rovdyr 17. august 2016 over Miljødirektoratet sitt vedtak 5. august 2016 om lisensfelling av bjørn i region 5, 6, 7 og 8 i 2016.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 5. august 2016 om lisensfelling av bjørn i 2016 i forvaltningsregionene 5, 6, 7 og 8. Det åpnes for lisensfelling av syv bjørn for å forhindre fremtidig skade på husdyr eller tamrein. Departementet har lagt vekt på at en begrenset kvote på syv bjørn ikke vil true bestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Departementet legger også vekt på at vedtaket er innenfor rovviltforlikets mål om forhold mellom hannbjørner og binner og at det ikke er åpnet for lisensfelling innenfor prioriterte rovviltområder i vedtatte forvaltningsplaner. Klagen tas dermed ikke til følge.

Saksgang

Miljødirektoratet vedtok 5. august 2016 kvote for lisensfelling av bjørn i region 5, 6, 7 og 8 i 2016. Vedtaket ble påklaget av Foreningen Bygdefolk for Rovdyr 17. august 2016.

Miljødirektoratet behandlet klagen 22. september 2016 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt departementet samme dag.

Klagers anførsler

Foreningen Bygdefolk for Rovdyr mener Miljødirektoratets vedtak om å tillate lisensfelling av 7 bjørner er et brudd på naturmangfoldloven. De mener Miljødirektoratets beskrivelse av situasjonen for bjørn i Norge burde ført til at det ikke ble vedtatt lisensfelling for 2016, eller at

de vedtatte kvotene blir redusert.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til at lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold og forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt danner den juridiske rammen for direktoratet sitt vedtak. Videre viser de til Stortingets enstemmige vedtak om rovviltforliket fra 2011, og at det nasjonale bestandsmålet på 13 årlige ungekull ikke er nådd for landet som helhet, heller ikke de regionale delmålene. Kvotene og områdeavgrensningen for lisensfelling må fastsettes slik at dette ikke hindrer en vekst mot det fastsatte bestandsmålet.

Når det gjelder bestandssituasjonen for bjørn, sier direktoratet blant annet: "*Bestandsmålet er gitt i antall årlige ynglinger. Det Nasjonale overvåkingsprogrammet har derfor tatt i bruk en metode utviklet av Det skandinaviske bjørneprosjektet (Bischof og Swenson 2010), til å beregne hvor mange kull som sannsynligvis er født i Norge hvert år. Metoden tar utgangspunkt i det innsamlede DNA-materialet og bygger blant annet på kunnskap om fordeling mellom kjønn og alder i den svenske bjørnebestanden. 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 henhold til rapporten fra Rovdata, er det beregnet at det i 2015 ble født mellom 2 og 10 kull i Norge, og at det mest sannsynlig ble født 6 kull. Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 128 ulike brunbjørner i Norge i 2015, 53 hunnbjørn og 75 hannbjørn. Dette er en nedgang sammenliknet med tidligere år, se tabell 1. Hunnbjørnene ble, i samsvar med tidligere års DNA-undersøkelser, kun påvist i begrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark fylker. Antallet på 128 ulike individer er minimumstall, da en ikke kan gå ut fra at en lykkes i å samle materiale etter samtlige individer i alle områder. Samtidig er det slik at bjørnebestanden i grenseområdene i hovedsak er felles med Sverige. Analyser har vist at opptil halvparten av alle binner som blir påvist i Norge, har sitt hovedsakelige leveområde i Sverige.*

Tabell 1. Oversikt over antall brunbjørn registrert i Norge samt antall ungekull 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hannbjørn	113	100	76	93	82	75
Hunnbjørn	53	51	51	55	54	53
Totalt antall individer	166	151	137	148	136	128
Antall ungekull	6	6	6	7	6	6

Blant de 128 individene som ble påvist i Norge i 2015 har 30 av disse med sikkerhet blitt påvist med DNA-analyser i Sverige (22), Finland (1), og Russland (7) i perioden 2005 – 2015. Av de 128 individene registrert i 2015 ble det felt 10 brunbjørner i Norge i løpet av året, 8 hannbjørner og 2 hunnbjørner. Det ble også i mai 2016 gjenfunnet kadaver av en hunnbjørn i Nordland, som hadde dødt i en skredulykke noen gang i løpet av høsten 2015. Hunnbjørnen er en merket bjørn og kjent fra før, men ble ikke oppdaget i tide til å bli inkludert i overvåkingsrapporten. Kjent avgang av brunbjørn i Norge hittil i 2016 er 4 bjørner, hvorav alle er hannbjørner felt på skadefelling (2 i Stor-Elvdal, 1 i Tynset og 1 i Røros kommuner). En oversikt over DNA-prøvene fra bjørnene registrert i 2015, viser at de fleste bjørnene er

registrert innenfor de prioriterte bjørneområdene i region 5, 6, 7 og 8. Det gjelder 112 av totalt 128 bjørner, som har prøver registrert kun innenfor bjørneområdene, eller både innenfor og utenfor. 16 bjørner har prøver registrert kun utenfor de prioriterte bjørneområdene, og 7 av disse ble felt i løpet av 2015."

Om skadepotensialet på husdyr og tamrein sier direktoratet blant annet:

"For landet som helhet har det vært en markert nedgang i antall sau som er verifisert tatt av rovvilt, og sau erstattet som drept av rovvilt de siste årene. Fjorårets tapstall er de laveste på ti år. Antallet sau på utmarksbeite har holdt seg relativt stabilt i samme periode, men innenfor yngleområdene for brunbjørn er flere brukere omstilt til annen drift eller husdyrbeite innenfor rovviltavvisende gjerder. Fra 2010 til 2015 har antall sau og lam det er søkt erstatning for gått ned fra 56 000 til 40 000. Etter beitesesongen 2015 utbetalte fylkesmennene erstatning for omtrent 20 100 sau som drept av fredet rovvilt. Dette er en nedgang på over 10 000 dyr fra beitesesongen 2013 hvor 31 000 sau og lam ble erstattet, og på 20 000 dyr fra beitesesongen 2007 hvor nærmere 40 000 sau ble erstattet. Brunbjørn er totalt sett en vesentlig skadevolder på sau. Skadene kan variere mye, både mellom år og områder, og tapene er redusert betraktelig de siste årene. I 2015 ble det erstattet 1946 sau og lam som tatt av bjørn, hvilket er en liten oppgang fra 2014 hvor det ble erstattet 1705 sau og lam som tapt til bjørn. Til sammenligning ble det i 2009 erstattet 7000 sau og lam som tatt av bjørn, noe som viser at skadene forårsaket av bjørn har gått vesentlig ned de seinere år."

Videre sier direktoratet:

"Miljødirektoratet legger til grunn at de regionale rovviltnemndene for forvaltningsregion 5, 6 og 8 med sin geografiske differensiering har ivaretatt de hensyn som er nedfelt naturmangfoldloven § 12. Direktoratet viser til sin uttalelse til forvaltningsplanen for region 7 angående den geografiske differensieringen som nemnda har lagt til grunn. Direktoratet påpeker at regionen har mål om en årlig yngling av brunbjørn, og at områdene som er definert som yngleområde for brunbjørn kan gjøre det vanskeligere å oppnå målsettingen med bakgrunn i kunnskap om forekomst av hunnbjørn i tilgrensende områder i Sverige. Avgrensningen synes i stor grad å være styrt av beitebruken og uten hensyn til de biologiske forutsetninger for faktisk å oppnå målsettingen. Direktoratet viser videre til brev fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet til rovviltnemnda i region 7 den 20. juli 2016, hvor de utpeker den svært fragmentariske utvelgelsen av henholdsvis prioriterte beiteområder og yngleområder for rovvilt og de utfordringer dette skaper for praktisk oppfølging av forvaltningen.

Nærmere om kvotefastsettelse i region 5-8:

Utviklingen i brunbjørnbestanden i Norge har de siste årene gått i feil retning i henhold til fastsatt nasjonalt bestandsmål, og bestanden er i dag betydelig under målet. Ingen av regionene som har nasjonale mål om ynglinger av brunbjørn har nådd dette i dag. Ut fra en totalvurdering av alle ovennevnte forhold anser Miljødirektoratet det likevel for forsvarlig å fastsette en begrenset kvote for lisensfelling av brunbjørn innenfor nærmere avgrensede områder. De fastsatte fellingsområdene, som i sin helhet er utenfor de prioriterte brunbjørnområdene, reduserer sannsynligheten for å felle binner ned til et minimum. Miljødirektoratet har lagt til grunn kjent aktivitet av brunbjørn i regionene, skader på sau og tamrein, utviklingen i skadebildet, kjent avgang av brunbjørn siste år og tidligere års erfaring med lisensfelling i regionene. Ut fra dette finner vi grunnlag for å åpne for lisensfelling av 1 bjørn i region 5, 2 bjørner i region 6, 1 bjørn i region 7 og 3 bjørner i region 8. Direktoratet har redusert kvoten for lisensfelling sammenlignet med den totale kvoten anbefalt av rovviltnemndene. Fellingsområdene for alle regionene er utenfor vedtatte yngleområder for

brunbjørn, i tråd med rovviltnemndenes anbefalinger. Miljødirektoratet har vurdert skadebildet i Troms i region 8, og har med hensyn til dette valgt en annen kvotefordeling i regionen enn anbefalingen fra rovviltnemnda i region 8. I tillegg har direktoratet valgt en annen områdeavgrensning enn anbefalingen fra rovviltnemnda i region 7. Et uttak av 7 brunbjørner vurderes ikke å være til skade for bestandens overlevelse. Det vises i den forbindelse til beskrivelse av brunbjørnens bestandssituasjon i Norge og Skandinavia. Ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, er andre løsninger vurdert, men ikke funnet tilfredsstillende innenfor de prioriterte beiteområdene. Direktoratet gjør oppmerksom på at all avgang av brunbjørn innenfor den enkelte region etter at vedtaket er fattet belastes aktuell lisenskvote. Brunbjørn felt ved lisensfelling belastes ikke kvote for betinget skadefelling i regionen. Direktoratet har i brev av 1. juni 2016 gitt fylkesmennene betinget fellingstillatelse på brunbjørn som kan iverksettes etter gitte vilkår.

Vedtak

Med hjemmel i Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold § 18, første ledd, bokstav b og § 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 13, jf. §§ 1 og 3, fatter Miljødirektoratet vedtak om lisensfelling av brunbjørn innenfor region 5, 6, 7 og 8 i 2016.

Kvoten settes til totalt 7 brunbjørner, hvorav én (1) bjørn innenfor region 5, to (2) bjørner innenfor region 6, en (1) bjørn innenfor region 7 og tre (3) bjørner innenfor region 8."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og § 77 og rovviltforskriften (rov.) §§ 13, jf. § 1 og § 3. Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og § 12 til grunn som retningslinjer. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i skjønnsvurderingen. 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.

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. Som grunnlag for lisensfelling av bjørn viser departementet til St. meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* hvor det ble lagt opp til en økt vektlegging av lisensfelling som skademotivert bestandsregulering av rovvilt. Bakgrunnen for dette var ønsket om å utvikle fellingsformer som sikrer økt alminneliggjøring av rovviltartene og bred deltakelse av lokale jegere. Ved behandling av rovviltforliket (Representantforslag 163 S (2010-2011)) har Stortinget i punkt 2.2.12 gjentatt målsetningen om at lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet i bestandsreguleringen av bjørn. Videre fremgår det av rovviltforlikets punkt 2.2.17 at for å øke forutsigbarheten i beitenæringen skal det, utenfor prioriterte yngleområder for bjørn, gis økt adgang til lisensfelling av hannbjørner slik at forekomsten av hannbjørner i prioriterte beiteområder reduseres. Departementet viser til at direktoratet i sitt vedtak har gitt en grundig beskrivelse og gjennomgang av skadepotensialet på husdyr og tamrein. Følgende kan fremheves fra direktoratets redegjørelse: "*Brunbjørn er totalt sett en vesentlig skadevolder på sau. Skadene kan variere mye, både mellom år og områder, og tapene er redusert betraktelig de siste årene. I 2015 ble det erstattet 1946 sau og lam som tatt av bjørn, hvilket er en liten oppgang fra 2014 hvor det ble erstattet 1705 sau og lam som tapt til bjørn.*"

Vedtaket er fattet med utgangspunkt i et ønske om å forhindre fremtidige skader på husdyr og tamrein, og er altså skademotivert. Vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er dermed oppfylt.

I tillegg er det to kumulative vilkår som må være oppfylt for at felling kan gjennomføres; at felling ikke truer bestandens overlevelse og at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 annet ledd. I den sistnevnte vurderingen vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som for bjørn er konkretisert gjennom forvaltningsområdet for ynglende bjørn, veie tungt.

Departementet viser til direktoratets gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget for bjørn. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Kravet i nml. § 8 er dermed oppfylt.

Departementet viser til at på rovviltfeltet må forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmål, og forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Det vises også til rovviltforlikets punkt 3.1, andre setning der det står: "Det skal tilstrebes et jevnere forhold mellom binner og hannbjørn enn i dag, jf. pkt 2.2.17 og 2.2.18, og det settes et tak på antall hannbjørn slik at dette ikke skal overstige 1,5 ganger antallet binner". For bjørn er prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning konkretisert i rovviltforskriften § 3 og § 4 og i de regionale forvaltningsplanene for rovvilt i region 5, 6, 7 og 8. Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen som bestanden av bjørn utsettes for, i form av rapporter om bestanden og annen vitenskapelig kunnskap fra Det skandinaviske bjørneprosjektet, slik som kunnskap om bestandsstørrelse, bestandsutvikling, lovlig felling og ulovlig avlaving m.m.

Ungedødeligheten hos bjørn er høy, grunnet infanticid (ungedrap). Utover enkelte påkjørsler skjer i hovedsak avgangen av voksne bjørner gjennom lisensfelling og skadefelling.

Departementet viser til at Miljødirektoratet i sitt vedtak har gitt en oversikt over bestand og bestandsutviklingen hos bjørn. Denne oversikten viser at det i 2015 var 128 bjørner i Norge, fordelt på 75 hanner og 53 hunner. Antall ynglinger var 6, mens det nasjonale målet er 13 ynglinger.

Klager anfører at det ikke er hjemmel for å fatte vedtaket, og at det ikke bør settes noen lisensfellingskvotepåslag eller at kvoten bør reduseres. Her viser vi til Miljødirektoratet som anser det forsvarlig å fastsette en begrenset kvote for lisensfelling av bjørn. Miljødirektoratet viser videre til at de fastsatte fellingsområdene i sin helhet er utenfor de prioriterte bjørneområdene. Disse avgrensningene er gjort for å redusere sannsynligheten for å felle binner til et minimum. Departementet slutter seg til dette. Departementet mener i likhet med direktoratet at en kvote på syv bjørn ikke vil true bestandens overlevelse, og at det dermed er hjemmel for å fatte vedtak om lisensfelling og en kvote på syv bjørn. Departementet viser dessuten til at vi er under det taket Stortinget har fastsatt om forholdet mellom hannbjørner og hunnbjørner. Departementet har med en slik begrenset kvote tillagt prinsippet om samlet belastning stor vekt i saken.

I denne saken foreligger det tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor liten vekt.

Det neste departementet skal ta stilling til er om formålet – altså å avverge skade på husdyr eller tamrein – ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. også Bernkonvensjonen artikkel 9. Departementet viser til at når det gjelder dette vilkåret i nml. § 18 annet ledd vil vurderingen av prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som for bjørn er fastsatt i forvaltningsplanene utarbeidet av rovviltnemndene i de ulike regionene, veie tungt. Departementet viser til at direktoratet i sitt vedtak har åpnet for lisensfelling kun i områder utenfor prioriterte yngleområder for bjørn. Vedtaket er innrettet slik at felling i hovedsak vil omfatte hanner utenfor reproduksjonsområdene. Vilåret i nml. § 18 annet ledd om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte er dermed oppfylt.

Departementet vurderer det slik at ettersom det er åpnet for lisensfelling kun i områder utenfor prioriterte yngleområder for bjørn, er vedtaket i samsvar med nml. § 12 som sier at man for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet, skal ta utgangspunkt i en lokalisering som, ut fra en samlet vurdering, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 5. august 2016 om lisensfelling av bjørn i 2016 i forvaltningsregionene 5, 6, 7 og 8. Det åpnes for lisensfelling av syv bjørn for å forhindre fremtidig skade på husdyr eller tamrein. Departementet har lagt vekt på at en begrenset kvote på syv bjørn ikke vil true bestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Departementet legger også vekt på at vedtaket er innenfor rovviltforlikets mål om forhold mellom hannbjørner og binner og at det ikke er åpnet for lisensfelling innenfor prioriterte rovviltområder i vedtatte forvaltningsplaner. Klagen tas dermed ikke til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Torkel Ramberg
spesialrådgiver

Kopi til:

Fylkesmannen i Finnmark	Statens Hus	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034, Statens Hus	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Moloveien 10	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710 Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 4034	2306	HAMAR

Fylkesmannen i Finnmark	Statens Hus	9815	VADSØ
Rovviltnemnda i region 6	c/o Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Postboks 2600	7734	STEINKJER
Rovviltnemnda i region 7	c/o Fylkesmannen i Nordland, Moloveien 10	8002	BODØ
Rovviltnemnda i region 8	c/o Fylkesmannen i Troms, Postboks 6105	9291	TROMSØ