

Bygdefolk for Rovdyr
Vikabakken 4
2420 TRYSIL

Deres ref

Vår ref
14/3308-

Dato
11.11.2014

Klage på vedtak om kvote for lisensfelling av bjørn i region 5, 6, 7 og 8 i 2014

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Bygdefolk for rovvilt 7. september 2014 over Miljødirektoratets vedtak 19. august 2014 om lisensfelling av bjørn i region 5, 6, 7 og 8.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 19. august 2014 om lisensfelling av bjørn i 2014 i forvaltningsregionene 5, 6, 7 og 8. Det åpnes for lisensfelling av bjørn for å forhindre fremtidig skade på husdyr eller tamrein. Departementet har lagt vekt på at en kvote på 7 bjørn ikke vil true bestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Departementet legger og vekt på at vedtaket er i tråd med 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 fastsatte 19. august 2014 kvote for lisensfelling av bjørn i 2014 i region 5, 6, 7 og 8. Bygdefolk for rovvilt påklaget vedtaket 7. september 2014. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet med Miljødirektoratets innstilling 24. oktober 2014.

Klagers anførsler

Bygdefolk for rovvilt viser til naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen som setter de overordnede rammer for uttak av rovvilt. De mener bestandens overlevelse er truet ved at det åpnes for felling av 7 bjørner. De stiller også spørsmål om hvilke andre løsninger som er forsøkt og ber om at vedtaket blir endret slik at det ikke åpnes for lisensfelling av bjørn i 2014. De mener lisensfelling på bjørn må ses mer i lys av norsk rødliste for truede arter.

Miljødirektoratets merknader

Miljødirektoratet viser til at grunnlaget for avgjørelsen er 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.

Det vises videre til representantforslag S163 (2010-2011) som slår fast at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølging av dette.

Når det gjelder klagers anmodning om en nærmere begrunnelse for vedtaket, sett i lys av bjørnens status på Norsk Rødliste, viser Miljødirektoratet til at Stortinget gjennom rovviltforliket har bestemt at den norske bjørnebestanden skal være på 13 årlige ynglinger, og at det skal tilstrebes en kjønnsfordeling der hannbjørner ikke overstiger 1,5 ganger antall binner. Videre går det frem at det skal gis økt adgang til lisensfelling av hannbjørner utenfor prioriterte yngleområder for bjørn for å øke forutsigbarheten for beitenæringen. Takten for oppbygging av bjørnebestanden skal ta nødvendig hensyn til tilpasninger for beitebrukere og lokalsamfunnene generelt. Miljødirektoratet sin oppgave er å tilpasse sin forvaltning til disse rammene ut fra realitetene i et regionalt og nasjonalt perspektiv. Miljødirektoratet skal også ta hensyn til den regionale differensieringen som rovviltneemndene har ansvar for gjennom sine forvaltningsplaner. Regionene sine nasjonale mål for bjørnebestanden skal i all hovedsak sikres i soner avsatt til dette formålet.

Miljødirektoratet viser til at bestandsmålet er gitt i tallet på årlige ynglinger. Overvåkingen har derfor tatt i bruk en ny metode 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. For 2013 er det beregnet at det ble født mellom 3 og 11 kull i Norge, og det mest sannsynlig ble født 7 kull. Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 148 ulike bjørner i 2013, 55 binner og 93 hanner. Binner ble i samsvar med tidligere DNA-undersøkelser, bare påvist i avgrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark. Tallet på 148 ulike individ er minimumstall, da en ikke kan gå ut fra at en lykkes i å samle materiale etter alle individ i alle områder. Samtidig er det slik at bjørnebestanden i grenseområdene i hovedsak er felles med Sverige. Mange ekskrement- og hårprøver i grenseområda kan derfor stamme fra bjørner som har hoveddelen av sitt leveområde i Sverige. Av de 148 bjørnene som er registrert i Norge var 37 (hvorav 8 binner) bare registrert utenfor forvaltningsområder for bjørn, 16 (hvorav 3 binner) var registrert både innenfor og utenfor forvaltningsområdet og 95 bjørner er påvist bare innenfor forvaltningsområdene. Områdene hvor binnene som bare er registrert utenfor forvaltningsområdet er i Engerdal kommune (3 binner), Karasjok kommune (2 binner i området sør for Karasjohka, øst for finskegrensa og nord for forvaltningsområdet for bjørn), i Sør-Varanger kommune (3 binner). Kjent avgang av bjørn i Norge så langt i 2014 er 9 individer hvorav 3 i Nordland (1 i Vefsn og 2 i Rana), 2 i Oppland (1 i Gausdal og 1 i Øyer), 2 i Hedmark (1 i Løten og 1 i Trysil), i Nord-Trøndelag (Grong) og 1 i Finnmark (Sør-Varanger). I samme periode er det en kjent avgang på 41 bjørner i Sverige, hvor flere er i tilknytning til grensa mot Norge. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen bjørnebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Bjørnebestanden er ikke avgrenset av tilgjengelig areal. Det er ikke registrert sykdom på bjørn i Norge. Det er kjent at ungedødelighet hos bjørn er høy, blant annet på grunn av infanticid (ungedrap). Utover enkelte påkjørsler skjer avgangen av voksen

bjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling, slik at miljøforvaltninga i stor grad har oversikt over den samlede belastningen.

Rovviltforliket fra 2011 sier at det skal tilstrebes en bjørnebestand der antall hanner er 1,5 ganger antallet binner. 148 bjørner ble registrert i 2013, 55 binner og 93 hannbjørner. I en kjent avgang på 5 bjørner (bare hannbjørn) i Norge, og så langt i 2014 er det en kjent avgang på 8 dyr (bare hannbjørn). Dette betyr at av de 55 binnene som ble registrert i 2013 lever maksimalt 55, og av de 93 hannene som ble registrert i fjor lever maksimalt 85. Dermed er forholdstallet mellom hannbjørner og hunnbjørner omtrent på målet på 1,5 som ble fastsatt av Stortinget.

Direktoratet viser til at det pr 2. oktober 2014 er felt 11 bjørner i landet, hvorav 10 hannbjørner. Det første uttaket på lisensfellingskvoten var ei binne i Sør-Varanger i Finnmark. Ved full uttelling av gjenværende lisensfellingskvote vil det være mulig å felle ytterligere 6 bjørner fram til lisensfellingsperiodens slutt 15. oktober. Erfaringene fra tidligere år taler likevel for at kvoten ikke blir tatt ut i sin helhet. Antall sau erstattet til bjørn har gått ned siden 2009. Pr 2. oktober 2014 har SNO fastslått bjørn som skadevolder i 235 tilfeller i år. Det er også en betydelig nedgang i forhold til tidligere år. Skadeproblematikken er imidlertid betydelig, med om lag 4-5000 erstattede sau og lam til bjørn pr år i siste 10-årsperiode. I tillegg blir noe tamrein erstattet som tapt til bjørn (ca 120 i 2012/2013). Utviklingen i bjørnebestanden i Norge skjer sakte, og bestanden er i dag betydelig under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet. Ingen av regionene som har nasjonale mål om ynglinger av bjørn har nådd dette i dag. De fastsatte fellingsområdene, som i sin helhet er utenfor de prioriterte bjørneområdene, reduserer sannsynligheten for å felle binner betydelig. Avgrensningene av fellingsområdene gjør det også mulig å ha en fortsatt vekst av bestanden innenfor de prioriterte bjørneområdene i region 5, 6, 7 og 8. Forventet lavere immigrasjon fra Sverige og forventet reduksjon i skadeomfang i år har i tillegg vært argumenter for å sette ned kvoten i forhold til i fjor. Kvoten er også betydelig lavere enn forslagene fra rovviltnemndene.

Miljødirektoratet mener en lisensfellingskvote på 7 bjørner ikke vil være til skade for bestandens overlevelse. Ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning, er andre løsninger vurdert, men ikke funnet tilfredsstillende innenfor de prioriterte beiteområdene og med de føringer direktoratet har lagt til grunn i sitt vedtak. Miljødirektoratet viser for øvrig til at direktoratet til enhver tid kan stanse lisensfelling eller endre fastsatt kvote dersom nye bestandsopplysninger eller opplysninger om irregulær avgang tilsier det.

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 deltagelse 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 direktoratets gjennomgang av skadehistorikken i sitt vedtak. Vedtaket er fattet med utgangspunkt i å forhindre fremtidige skader på husdyr og tamrein, og er skademotivert, det vil si for å forhindre fremtidig skade. Vilåret 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 gjengitt ovenfor. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Kravet i nml. § 8 er dermed oppfylt.

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. Når det gjelder bjørn er prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning konkretisert i rovviltforskriften § 3 og § 4 og i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt i region 5. 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 bestandsrapporter og annen vitenskaplig kunnskap fra Det skandinaviske bjørneprosjektet, slik som kunnskap om bestandsstørrelse, bestandsutvikling, lovlig felling og ulovlig avlaving m.m. Kjent avgang av bjørn i Norge var totalt 14 bjørner i 2012. Det er ikke registrert sykdom på bjørn i Norge. Ungedødeligheten hos bjørn er høy, grunnet infanticid (ungedrap). Utover enkelte påkjørsler skjer i hovedsak avgangen av voksne bjørner gjennom lisensfelling og skadefelling. Ingen bjørner ble registrert påkjørt med døden til følge i 2012. Departementet mener at en kvote på 7 bjørn ikke vil true bestandens overlevelse. Departementet har derfor ikke tillagt prinsippet om samlet belastning stor vekt i denne saken.

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

Det neste departementet skal ta stilling til er om formålet – altså 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 vilåret i nml. § 18 annet ledd vil vurderingen av prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som for bjørn er fastsatt i forvaltningsplanene utarbeidet av rovviltneemndene 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 viser til direktoratets vedtak av 19. august 2014 der det er redegjort for skadesituasjonen i rovviltregionene fordelt på de aktuelle fylker, arealdifferensieringen i de ulike rovviltregionene og bestandssituasjonen for bjørn. Videre har direktoratet lagt betydelig vekt på anbefalingene fra rovviltnemndene, jf. rovviltforliket punkt 2.1.1. 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 19. august 2014 om lisensfelling av bjørn i 2014 i forvaltningsregionene 5, 6, 7 og 8. Det åpnes for lisensfelling av bjørn for å forhindre fremtidig skade på husdyr eller tamrein. Departementet har lagt vekt på at en kvote på 7 bjørn ikke vil true bestandens overlevelse og at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger enn lisensfelling. Departementet legger og vekt på at vedtaket er i tråd med 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:

Miljødirektoratet

Postboks 5672 Sluppen

7485

TRONDHEIM