

NOAH for dyrs rettigheter
Dronningensgate 13
0152 OSLO

Deres ref

Vår ref
18/4220-

Dato
11. februar 2019

Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe og brunbjørn i 2018-2019

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra NOAH 22. juni 2018 over Miljødirektoratets vedtak 1. juni 2018 om kvote for betinget skadefelling på gaupe og brunbjørn i 2018/2019.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak om kvoter for betinget skadefelling av gaupe og brunbjørn i 2018/2019. Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at det årlig oppstår skade på bufe og tamrein som følge av rovdyr.

Departementet vurderer at de kvotene som er satt for betinget skadefelling, ikke er til hinder for å nå de nasjonale bestandsmål for artene, og at uttaket heller ikke truer bestandenes overlevelse. Departementet viser også til at fylkesmennene før vedtak om skadefelling fattes skal gjøre en konkret vurdering av skadepotensialet samt vurdere om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Miljødirektoratet fattet 1. juni 2018 vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe og brunbjørn i 2018/2019 for rovviltregionene 4, 5, 6, 7 og 8. Miljødirektoratet vedtok 18. juni 2018 utvidelse av kvoten for brunbjørn. Vedtaket ble påklaget av NOAH 22. juni 2018. Miljødirektoratet behandlet klagen 4. september 2018 og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 7. september 2018.

Klagers anførsler

NOAH mener vedtaket ikke oppfyller kravet om at felling ikke truer bestandens overlevelse av brunbjørn og gaupe, og at vedtaket ikke er tilstrekkelig basert på kunnskapsgrunnlaget. De mener andre samfunnsinteresser er prioritert uten å ha tydeliggjort hvordan bestandsmålet vil oppnås i framtid og at andre tilfredsstillende løsninger enn felling ikke har vært vurdert. Endelig mener de rovviltneemnda i region 2 ikke har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til at de har myndighet til å fatte vedtak om alle former for felling og jakt også der bestanden ligger under det fastsatte bestandsmålet for en region eller for landet. De viser også til det lovgrunnlaget som gjelder etter naturmangfoldloven og rovviltforskriften. Videre har direktoratet redegjort for bestandssituasjonen for brunbjørn og gaupe, både på landsbasis og for de enkelte regionene og for skadepotensialet for husdyr og tamrein. Basert på en vurdering av bestandsstørrelse og den skade som brunbjørn og gaupe påfører husdyr- og tamreinnæringen, fastsatte Miljødirektoratet en kvote for betinget skadefelling på til sammen 3 brunbjørn i rovviltregionene 6, 7 og 8. Tillatelsen gjelder perioden 1. juni 2018 til og med 15. oktober 2018. Det ble vedtatt en kvote på til sammen 7 gauper, nærmere fordelt på regionene 4, 5, 7 og 8 og gjeldende fra 1. juni 2018 til og med 15. februar 2019.

Om gaupebestanden sier Miljødirektoratet følgende:

"NINA rapport 1519; Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge i 2018 er benyttet for vurdering av nemndenes myndighet til å fatte kvote for betingede fellingstillatelse, og som grunnlag for å vurdere bestandsstatus og utviklingen i bestanden. Fra en oppgang i gaupebestanden fra 2004 til 2009 er det i årene fra 2010 til 2014 registrert en nedgang i bestanden. Det ble påvist en liten oppgang fra 2016 til 2018 og før jakt i 2018 ble det påvist 57,5 familiegrupper. For sjette år på rad ligger gaupebestanden under bestandsmålet på 65 årlige ynglinger av gaupe i Norge. I region 2, 4, 5, 7 og 8 er gjennomsnittlig antall familiegrupper fra 2016 – 2018 under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet for regionen.

Kjent avgang av gaupe i Norge jaktåret 2017/2018 var 55 gauper. Av dette ble 40 dyr felt under kvotejakt. Åtte gauper ble felt i forbindelse med skadefelling og sju gauper døde av enten påkjørsler eller andre årsaker. Så langt i 2018 er det registrert én gaupe død av andre årsaker. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen gaupebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Bestanden er ikke begrenset av tilgjengelig areal. Utover noen påkjørsler skjer avgangen i hovedsak gjennom kvotejakt."

Videre uttalte Miljødirektoratet:

"Ut fra en totalvurdering av ovennevnte forhold og med tanke på rask iverksettelse når kriteriene for skadefelling vurderes oppfylt, gir direktoratet likevel fylkesmennene i disse regionene myndighet til å iverksette skadefelling etter forskriften § 9 innenfor gitt kvote og tidsrom, jf. tab. 1. Direktoratet vurderer at et slikt uttak ikke vil sette gaupebestandens overlevelse i fare."

Om bestanden av brunbjørn sier Miljødirektoratet blant annet følgende:

"Direktoratet konstaterer at bestanden av brunbjørn ligger under det fastsatte bestandsmålet for regionene 6-8. Miljødirektoratet viser videre til at selv om antall ungekull av bjørn har vært stabilt, har antall bjørner som er påvist i Norge gjennom DNA-analyser gått ned de siste år. Ut fra en totalvurdering av ovennevnte forhold og med tanke på rask iverksettelse når kriteriene for skadefelling vurderes oppfylt, gir direktoratet likevel fylkesmennene i disse regionene myndighet til å iverksette skadefelling etter forskriften § 9 innenfor gitt kvote og tidsrom. Direktoratet vurderer at et slikt uttak ikke vil sette bjørnebestandens overlevelse i fare. Dette forutsetter at det i størst mulig grad unngås å felle binner (se særlige vilkår)."

Miljødirektoratet vedtok 18. juni 2018 å utvide kvoten for betingede skadefellinger på brunbjørn i de aktuelle regionene med 2 brunbjørner, begrunnet med en ny vurdering av skader forårsaket av brunbjørn på sau i de aktuelle regionene.

I sin vurdering av klagen sier Miljødirektoratet blant annet:

"De norske bestandene av gaupe og bjørn er under bestandsmålet for landet, og har vært det i flere år. Gaupebestanden i Norge har variert mellom 52 og 92 familiegrupper de siste

år. Bjørnebestanden i Norge er langt under målet, og har vært det helt siden målet ble fastsatt i 2004. Det er ikke en ønsket situasjon. Årsaken kan delvis forklares med reduksjon i bestanden i Sverige, samt et krav til å holde bestandene så nære målene som mulig ut fra hensynet til bufe og tamrein. Det har også vært avdekket tilfeller av ulovlig felling. Myndighetene skal forvalte bestandene i all hovedsak gjennom lisensfelling og kvotejakt på gaupe. Dette er virkemidler for å avgrense bestander i størrelse og rom, tilpasset en geografisk differensiert forvaltning og de bestandsmål som er fastsatt. Noen ganger blir fellingskvoter satt for høyt, slik at neste års yngling ikke når opp i de bestandsmål for yngling som gjelder. Det kan skyldes varierende økologiske forhold, klimatiske betingelser, særlig høy fellingsprosent eller andre forhold. Slike effekter må justeres inn i hovedsak gjennom vedtak om kvotejakt og lisensfelling, der rovviltmyndene i hovedsak er myndighet. Kvoter for skadefelling skal bl.a. vurderes ut fra om uttak av kvoten vil være skadelig for bestandens overlevelse. Det har Miljødirektoratet gjort i sitt vedtak. Bruk av betingede skadefellingskvoter er ikke et bestandsregulerende virkemiddel, men skal brukes i en akutt situasjon mot spesifikke individer som utgjør et stort skadepotensial. Skadefellinger vil videre bli tatt i betraktning ved vurdering av eventuelle vedtak om lisensfelling av bjørn og kvotejakt på gaupe i sesongen 2018/2019. Felte dyr på skadefellingsvedtak vil videre trekkes fra både skadefellingskvoten og kvoten for lisensfelling/gaupejakt i perioden mellom vedtak om lisensfelling/gaupejakt og 15. februar året etter. Når det gjelder punkt 3 i klagen, vil vi vise til den 2-delte målsettingen i norsk rovviltpolitikk. Bestandsmålene skal oppnås, men samtidig er det viktig å ta hensyn til beitenæringen. NOAH mener andre virkemidler enn skadefelling bør vurderes. Dette er et påkrevd tema når det oppstår en skadesituasjon og fylkesmannen skal vurdere å belaste kvoten ved vedtak etter rovviltforskriften § 9. Før vedtak skal fylkesmannen bl.a. vurdere muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Rovviltmynden i region 2 fattet 16. mai 2018 vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe med 2 gauper. På bakgrunn av endelig statusrapport for gaupe publisert 1. juni 2018 vurderer direktoratet at myndigheten for kvotefastsettelse for gaupe i region 2 ved vedtakstidspunkt låg til myndigheten, men at Miljødirektoratet overtok forvaltningsansvaret for gaupe i regionen 1. juni. Dette innebærer at fylkesmenn i region 2 distribuerer kvote for betinget skadefelling i henhold til vedtak av 16. mai, men dersom det er behov for endringer i henhold til kvoten gjøres dette av direktoratet."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml) §§ 18 og 77 og rovviltforskriften § 7, jf. § 8. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. 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. De nasjonale bestandsmålene er videre fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4.

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

Vurdering av vilkåret om at uttaket må avverge skade

Nml. § 18 første ledd bokstav b slår fast at uttak av vilt kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein. Det vises til rovviltforliket av 2011 punkt 2.2.19 hvor det blant annet står: *"Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein".*

Miljødirektoratets vedtak omhandler tildeling av kvoter for betinget skadefelling av brunbjørn og gaupe. Det betyr at vedkommende fylkesmann har disse kvotene som en ramme når de vurderer søknader om skadefelling. Skadefelling kan iverksettes ved akutte skadesituasjoner, og hvert enkelt tilfelle skal vurderes av fylkesmennene etter rovviltforskriften § 9. I tråd med rovviltforskriften § 9 skal fylkesmennene blant annet gjøre en nærmere vurdering av det enkelte områdes betydning som beitemark, skadenes omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.

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

I tillegg er det et vilkår om 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, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. Departementet viser også til Klima- og miljødepartementets brev av 9. juli 2014 om forståelsen av vilkår for skadefelling og begrepet skadepotensial der det fremgår at *"I prioriterte beiteområder skal det være lav terskel for å tillate skadefelling av rovdyr. I prioriterte yngleområder skal det være høy terskel for å tillate skadefelling av den aktuelle rovviltarten da det i slike områder kreves at beitenæring og andre interesser tilpasses rovdyrforekomsten i beiteområdet".*

Departementet mener det med disse føringene ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å vedta skadefellingskvoter, og anser dermed vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. Departementet viser videre til at vurderingen av om formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte, i tillegg skal gjennomføres av fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle der det kan være aktuelt å benytte den betingede skadefellingskvoten.

Vurdering av vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Etter naturmangfoldloven § 18 andre ledd fremgår det at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. 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 artene utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av gaupe og brunbjørn i hovedsak gjennom kvotejakt/lisensfelling og skadefelling. Ulovlig avlaving kan også utgjøre en del av dødeligheten for rovviltbestander i Skandinavia.

Når det gjelder bestandssituasjonen for gaupe og brunbjørn, vises det til det Miljødirektoratet har sagt om dette.

Skadefelling er et viktig virkemiddel for å stanse og forebygge skader på husdyr og tamrein og for å dempe konflikter. Dersom den totale avgangen skal begrenses bør dette heller gjøres ved en innstramming av lisensfellingskvotene enn ved å begrense skadefellinger. Departementet viser videre til at betingede skadefellinger innebærer at fylkesmannen i hvert enkelt tilfelle skal vurdere muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Fylkesmannen skal også vurdere skadeomfanget og muligheten for at det er rett skadegjørende individ som blir tatt. På denne bakgrunn mener departementet de kvotene Miljødirektoratet har satt for betingede fellingstillatelser for gaupe og brunbjørn ikke vil true bestandenes overlevelse. Kvotene vil heller ikke være til hinder for å nå de nasjonale bestandsmålene for artene. I vurderingen av skadefellingskvoter og om det finnes andre tilfredsstillende løsninger har departementet også lagt vekt på hensynet til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser i saken, jf. nml. § 14.

Når det gjelder spørsmålet om rovviltnemnda i region 2 sin myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe, viser vi til det Miljødirektoratet har sagt om dette.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak om kvoter for betinget skadefelling av gaupe og brunbjørn i 2018/2019. Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at det årlig oppstår skade på bufe og tamrein som følge av rovdyr. Departementet vurderer at de kvotene som er satt for betinget skadefelling, ikke er til hinder for å nå de nasjonale bestandsmål for artene, og at uttaket heller ikke truer bestandenes overlevelse. Departementet viser også til at fylkesmennene før vedtak om skadefelling fattes skal gjøre en konkret vurdering av skadepotensialet samt vurdere om det finnes en annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. 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

Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 4
Rovviltnemnda i region 5
Rovviltnemnda i region 6
Rovviltnemnda i region 7
Rovviltnemnda i region 8