



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1375-22

22. juli 2021

Avgjørelse av klager på vedtak om endret kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i forvaltningsregion 6 (Møre og Romsdal og Trøndelag fylker) i 2021

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Foreningen våre rovdyr, Fosen Naturvernforening, Naturvernforbundet, NOAH – for dyrs rettigheter og Rovviltets Røst på rovviltneemnda i forvaltningsregion 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal fylker) sitt vedtak av 6. juli 2021 om endring av kvoten for betinget skadefelling av brunbjørn i regionen i 2021.

Klima- og miljødepartementet opprettholder i all hovedsak rovviltneemnda i region 6 sitt vedtak av 6. juli 2021 om utvidelse av kvoten for betinget skadefelling av brunbjørn for 2021 med to (2) individer. Departementet har i avgjørelsen lagt vekt på skadehistorikken og skadepotensialet knyttet til bjørn i regionen. Departementet viser til at Statsforvalteren i hvert enkelt tilfelle der det kan bli aktuelt med skadefelling blant annet skal gjøre en vurdering av om det finnes annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. Departementet finner at utvidelsen av kvoten for betinget skadefelling med ytterligere to bjørner, ikke truer bestandens overlevelse.

Departementet finner at utvidelsen av kvoten kan gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet for brunbjørn i regionen og nasjonalt. Departementet mener derfor at det skal settes vilkår som har til hensikt å begrense uttaket av binner i regionen. Som for den opprinnelige kvoten tar departementet derfor inn vilkår om at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk skal være unntatt fra tillatelsen, og opprettholder vilkåret om at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles skal være iverksatt.

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
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Maline Salicath
Gordner
22 24 60 72

Saksgang

Rovviltnemnda i region 6 vedtok 23. april 2021 en kvote for betinget skadefelling og lisensfelling av brunbjørn på 3 individer. Vedtaket ble påklaget til Klima- og miljødepartementet, som avgjorde saken endelig 3. juni 2021. Departementet opprettholdt kvotens størrelse, men tok inn vilkår om at *«bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk og lisensfelling skal være unntatt fra tillatelsen. De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt. Videre tar departementet inn et vilkår om at Statsforvalteren skal gis fullmakt til å avslutte lisensfellinga dersom det blir felt binne under skadefelling eller lisensfelling»*.

I e-postmøte i perioden 2. – 6. juli 2021 vedtok rovviltnemnda å utvide kvoten for betinget skadefelling med to individer. Vedtaket ble gjort tilgjengelig på Miljøvedtaksregisteret 9. juli 2021. Rovviltets Røst, Naturvernforbundet og Foreningen våre rovdyr klaget på vedtaket i brev datert henholdsvis 8, 9 og 11. juli 2021. Naturvernforbundet ba samtidig om at klagen skulle gis oppsettende virkning. Rovviltnemnda avslo kravet fra Naturvernforbundet om å gi klagen oppsettende virkning i brev av 13. juli 2021. Rovviltnemnda behandlet klagen i møte 13. juli 2021. Rovviltnemnda fant at det ikke var innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Rovviltnemnda opprettholdt derfor sitt vedtak av 6. juli 2021 og oversendte vedtaket 14. juli 2021 til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse. Klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter datert 19. juli 2021, og klagen fra Fosen Naturvernforening datert 20. juli 2021, har kommet inn etter at nemnda behandlet og oversendte klagesaken til departementet. Fosen Naturvernforening har i e-post av 21. juli 2021 til rovviltnemndas sekretariat bedt om at klagen gis oppsettende virkning.

Klima- og miljødepartementet mottok Miljødirektoratets tilrådning i saken 20. juli 2021.

Kvoten for betinget skadefelling og lisensfelling av bjørn i region 6 på 3 bjørner, avgjort av departementet i klageavgjørelsen 3. juni 2021, ble fylt 8. juli 2021.

Klagernes anførsler

Under oppsummeres hovedpunkter i klagen. Klagen fra Fosen Naturvernforening av 20. juli 2021 og klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter av 19. juli 2021 kom inn etter nemndas behandling og oversendelse av saken til Klima- og miljødepartementet. I oversendelsen av de to klagen 21. juli 2020 skriver sekretariatet at de *«inneholder ingen nye vesentlige momenter som ikke ble fremlagt i de tre klagen som nemnda tidligere har behandlet og oversendt KLD. I samråd med leder av rovviltnemnda oversendes derfor de to klagen KLD uten ytterligere kommentarer fra rovviltnemnda, slik at KLD kan vurdere klagen fra NOAH og Fosen Naturvernforening sammen med de tre klagen som allerede er oversendt»*. Departementet vurderer derfor disse klagen uten at de har vært nærmere behandlet av rovviltnemnda.

Foreningen våre rovdyr

- Ekstrakvoten som rovviltnemnda i region 6 har vedtatt må erklæres ugyldig og oppheves med øyeblikkelig virkning. Binner og binner med unger må fjernes fra den resterende kvoten og tillegges som vilkår for videre skadefellingskvote.
- Det framkommer ingen nye opplysninger av betydning som gjør at kvoten kan økes. Vedtaket tilfredsstillter ingen av kravende som må være oppfylt før enda flere dyr tillegges kvoten. Vedtaket er ugyldig. Slike ekstrakvoter er svært uheldig og ikke er en ønsket praksis. Dette er også tatt opp med Klima- og miljødepartementet, som flere ganger har uttalt at en slik praksis er krevende og at en slik ekstrakvote skal være svært godt begrunnet. Det er allerede skutt to bjørner, og den ene var en binne. Dette reduserer sjansen for at bestandsmålet på bjørn skal bli nådd.
- Det er sterkt bekymringsverdig og ulovlig at nemnda ikke freder binner med unger i vedtaket. Nemnda velger å se bort ifra yngletidsfredningen, etiske betenkeligheter, og naturmangfoldloven § 5. Å plukke ut et lite avsnitt fra et politisk kompromissvedtak fra 2019, og se bort ifra norske lover og internasjonale forpliktelser kan ikke sees på som annet enn et forsøk på å undergrave norsk rovviltforvaltning og det mandatet nemnda har for å nå det nasjonale bestandsmålet på brunbjørn.

Fosen Naturvernforening

- Fosen Naturvernforening anfører en rekke grunner for at det er feil å åpne for større skadefellingskvote:
 - Bestandsmålet bør oppfattes som et minimumsnivå, og følgelig må en i dette tilfellet være restriktiv med å vedta høyere uttak.
 - I vedtaket anføres det at det er tidlig i sesongen, nå er det senere i sesongen og dette bør føre til at en er mer restriktiv. Det vil i tillegg være gode alternative tiltak å sette inn nå i slutten av sesongen, som flytting av beiteområde og tidligere nedsanking. Det er heller ikke rapportert vesentlig skade på tamrein.
 - Det er en unormal fordeling av hannbjørner og hunnbjørner i regionen.
 - Det er rapportert om ulovlig driving av bjørn til Sverige der de ble skutt våren 2020. Disse hadde store deler av sitt leveområde innenfor forvaltningsområdet for bjørn i region 6.
 - I Norge er bestandsmålet 13 årlige ynglinger, og siste tall viser 8 ynglinger i 2020.
- At det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensiale i prioriterte beiteområder er et relativt begrep og bør ikke tolkes slik at enhver bjørn omfattes av dette begrepet. Man må tolerere noe tap til rovdyr.
- Uttak av binner med unger strider mot naturmangfoldloven, viltloven og rovviltforliket. Yngeltidsfredning innebærer en generell fredning av dyremor med unger.
- I klageavgjørelsen av 03.06.21 anføres det et forbud mot skadefelling av binner med unger. Alle mulige tiltak kreves gjennomført for å beskytte binne med unger. Da blir det feil å vedta skadefelling slik nemnda nå har gjort.
- Det er feil å tolke Høyesterettsdommen av 26. mars slik at den tilsier at bjørnemor og unger også kan tas ut under skadefelling, fordi Høyesterett ikke har nevnt noe om kjønn når dyr skal tas ut.
- Det bes om at klagen gis oppsettende virkning.

Naturvernforbundet

- Klager på at kvoten er utvidet med 2 dyr. Det er ikke noen økt bestand som gir grunnlag for utvidet skadefellingstillatelse. Det er siden 23.4 felt en hannbjørn og en binne, slik at den resterende bestanden heller har blitt mindre. Videre er det siden da kjent hvilke for dyr som ble felt i Sverige i 2020, og der var det en avgang på en del binner som har hatt opphold i Norge. Ellers har Sverige nettopp vedtatt en stor kvote for lisensjakt. Det kommer færre binner fra Sverige enn de som går østover fra Norge og blir felt i Sverige. Det er dermed ingen grunn til å vente at den norske bestanden skal øke i form av nettoimport fra Sverige. Det kan virke som at det fremdeles ikke er funnet noen god løsning på problemene knyttet til grenser for forvaltningsområdet.
- Klager på at vilkårene om å unngå binner, som foreslått fra sekretariatet, ikke ble med i vedtaket.
- Ber om at klagen gis oppsettende virkning.

NOAH – for dyrs rettigheter

- Ber om at vedtaket omgjøres slik at det ikke tillates noen utvidelse av kvoten for betinget skadefelling av bjørn i region 6, med grunnlag i følgende forhold:
 - Vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av bjørnebestanden og er et brudd på nasjonal og internasjonal lov - §§ 8, 9 og 18 andre ledd i nml. og artikkel 9(1)(b) i Bernkonvensjonen.
 - Tatt i betraktning at brunbjørn er kategorisert som sterkt truet art i Norge og at det har vært stor avgang av binner siden 2020 (til sammen 7 binner), står rovviltnemndas kunnskapsgrunnlag ikke i rimelig i forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. NOAH mener at vedtaket ikke er tilstrekkelig basert på kunnskapsgrunnlaget, jf. nml. § 8 og at nemnda ikke har anvendt føre-var-prinsippet jf. nml. § 9. NOAH anfører at det foreligger saksbehandlingsfeil ift. mangelfull utredning og mangelfull begrunnelse knyttet til §§ 8 og 9, som har virket bestemmende på vedtakets innhold og resultat, jf. forvaltningslovens §§ 17, 25 og 41.
 - Kravet til presisjon er ikke oppfylt, jf. rovviltforskriften § 7 andre ledd.
 - Hovedvilkårene for å tillate felling er ikke vist å være oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 18 og Bernkonvensjonen artikkel 9. Vilåret om at fellingen ikke truer bestandens overlevelse er ikke oppfylt. Skadeomfanget er ikke av en slik størrelse som gir grunnlag til utvidelse av kvoten. Vedtaket unnlater å gjennomføre en konkret vurdering av skaderisikoen og å vise - utover generelle uttalelser - hva som er omfanget, alvorlighetsgraden eller sannsynligheten av den eventuelle skaden. Andre tilfredsstillende løsninger har ikke vært vurdert. Rovviltnemnda har ikke gitt noen objektiv eller verifiserbar begrunnelse hvorfor felling er den eneste tilfredsstillende løsningen i saken. NOAH mener at det finnes andre tilfredsstillende løsninger som ikke har vært vurdert i denne saken.
- Dersom vedtaket opprettholdes, ber NOAH om at det tas inn vilkår om at bjørnebinne(r) og binner med unge(r) skal være unntatt fra tillatelsen.
- NOAH ber om at iverksetting av skadefellingstillatelset utsettes før klagen er behandlet av Klima- og miljødepartementet.

Rovviltets Røst

- Aksepterer ikke at rovviltnemnda fjerner vernet av binner og hennes unger i utvidelsesvedtaket.
- Mener klageavgjørelsen på forrige vedtak var klart på at binner og hennes unger skal vernes.
- Har ikke funnet vedtaket i Miljøvedtaksregisteret og mener at nemnda ikke overholder offentlighetsprinsippet.

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda har i vedtak av 6. juli 2021 utvidet kvoten for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal) med to dyr, slik at den samlede kvoten er på fem dyr.

I vedtaket skriver rovviltnemnda:

«Det vises til rovviltnemndas vedtak av 23. april 2021 om kvote for betinget skadefelling og lisensfelling av brunbjørn 2021, samt departementets klageavgjørelse av 3. juni 2021. Rovviltnemnda fastsatte da en samlet kvote på tre (3) brunbjørn i region 6. Av den vedtatte kvoten er det pr. dags dato en bjørn igjen, etter fellinger av to brunbjørner i henholdsvis Overhalla og Røros kommuner og ennå gjenstår mye av beitesesongen. Bjørnen som ble felt i Overhalla kommune var ei binne (NT158).

Rovviltnemnda har under e-postmøte som ble avholdt i perioden 2. juli – 6. juli d.å. vedtatt å utvide kvoten med to bjørner, slik at den samlede kvoten pr. 7. juli 2021 nå er på tre bjørner. I løpet av møtet ble det lagt fram et alternativt forslag om at punkt 6 i sekretariatets forslag til vedtak i sak 28/21 skulle strykes; Rovviltnemnda setter som vilkår at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk skal være unntatt fra tillatelsen. Dette forslaget fikk flest stemmer.

Rovviltnemndas begrunnelse for å endre sekretariatets innstilling:

Rovdyrforliket peker på at skadegjørere kan tas ut selv om bestandsmålet ikke er oppnådd. Viser her til rovdryrforlikets punkt 2.2.19: «Det er et felles mål at tapstallene for beitenæringen må ned. 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 bestands- målet 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 beite- området. Det skal ikke være rovdryr som re- presenterer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein».

Rovviltnemnda viser også til høyesterettsdommen av 26. mars «ulvesaken» som er overførbart til andre rovvilt arter. Den peker på to, tre forhold som avgjør grunnlag for uttak:

- Om bestandsmålet er oppnådd.

- Om det er i beiteprioritert eller rovdyrprioritert område. Eller som det står i saken innenfor eller utenfor ulvesonen.
- Om det er «offentlige interesser av vesentlig betydning».

Altså kjønn har ingen betydning.

For øvrig vises det til sekretariatets saksfremlegg for sak 28/21 Utvidet kvote for betinget skadefelling brunbjørn i region 6 i 2021».

Rovviltnemnda fattet følgende vedtak:

«Med hjemmel i § 10 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005, jf. § 18 i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009 har rovviltnemnda i region 6 Midt-Norge fattet følgende vedtak:

1. Rovviltnemnda viser til de nasjonale målsettingene om tre årlige ynglinger av brunbjørn i region 6. Nemnda anser at bestanden av brunbjørn ligger på det regionale bestandsmålet og at nemnda har myndighet til å fatte vedtak om utvidet kvote for betinget skadefelling brunbjørn i 2021, jf. rovviltforskriften §§ 8 og 10, jf. også §§ 4 og 7.
2. Dette vedtaket endrer den delen av vedtaket av 23. april 2021 som gjelder betinget kvote for skadefelling av brunbjørn. Vedtak av 23. april 2021 er fremdeles gjeldende for lisensfelling.
3. For å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein forårsaket av brunbjørn anser rovviltnemnda at det er behov for en utvidet kvote for betinget skadefelling av bjørn i region 6. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om brunbjørnens bestandsstatus og -utvikling i region 6 Midt-Norge. Det vises også til saksutredning og vedtak av 23. april 2021.
4. Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om at den foreslåtte utvidelsen av kvoten for skadefelling på to (2) dyr ikke vil påføre bestanden irreversibel skade eller for stor samlet belastning. Forvaltningsplanen for rovvilt i region 6 vil ligge til grunn for iverksettelse av eventuelle fellingstillatelser, jf. også rovviltforskriften §§ 1, 6 og 9. Gjennom denne differensierte forvaltningen er hensynet til lokalisering i naturmangfoldloven § 12 vurdert. Rovviltnemnda anser ikke at §§ 9 og 11 er relevant i denne sammenheng.
5. Det vedtas å utvide gjenværende kvote på en (1) brunbjørn med to (2) brunbjørner for betinget skadefelling. Samlet kvote blir da på tre (3) brunbjørner.
6. De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.
7. Statsforvalteren bes vurdere terskelen for tillatelse til felling av brunbjørn slik at eventuell bruk av den utvidede kvoten blir rettet mot individer med stort skadepotensiale.
8. Statsforvalteren skal være restriktive med å gi tillatelse til skadefelling innenfor forvaltningsområdet for brunbjørn. Hvis slik tillatelse gis, skal det komme tydelig fram i vedtaksbrevet hvilke andre forebyggende tiltak som er vurdert.»

Ved behandlingen av klagene på vedtaket opprettholdt nemnda vedtaket av 6. juli 2021, og skrev i tillegg følgende:

«Nemnda anmoder om at KLD også tar ut pkt. 6 «De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt» i vedtak i sak 28/21.. [...] Nemnda legger til grunn at KLD i sin klagebehandling redegjør spesielt for eventuelle vilkår knyttet til uttak eller skjerming av binner i et beiteprioritert område og hjemmel for slike vilkår.»

Miljødirektoratets tilrådning

Miljødirektoratet skriver følgende om bestandssituasjonen for brunbjørn i sin faglige tilrådning gitt 20. juli 2021:

«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 brunbjørneprosjektet (Bischof og Swenson 2010), til å beregne hvor mange kull som sannsynligvis er født i Norge hvert år. Modellen tar utgangspunkt i det innsamlede DNAmaterialet 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 2020 ble det mest sannsynlig født 8,5 kull i Norge (NINA Rapport 1986). Dette er det høyeste estimatet på antall ynglinger siden overvåkingen startet i 2009. Det nasjonale bestandsmålet på 13 årlige ungekull ble følgelig ikke nådd (figur 1), men de regionale målene for brunbjørn i region 5 og 6 ble oppnådd i 2020 med henholdsvis beregnede 3,1 og 2,9 kull, mot mål om tre i hver av regionene. I de to øvrige regionene med mål om yngling av brunbjørn, region 7 og 8, er rapportert bestand fortsatt godt under bestandsmålene.

Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 150 ulike brunbjørner i 2020, 65 binner og 85 hanner. Binner ble i samsvar med tidligere DNA-undersøkelser, bare påvist i avgrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Trøndelag og Hedmark. Områdene med binner har forbindelser mot bestander av brunbjørn i nabolandene, og det er kjent å være utveksling av dyr på tvers av grensen.

Antall registrerte brunbjørner er minimumstall, da vi ikke kan gå ut fra at vi har klart i å samle materiale etter alle individ i alle områder. Samtidig er det slik at brunbjørnebestanden i grenseområdene er felles med Sverige. Mange ekskrement- og hårprøver i grenseområdene kan derfor stamme fra brunbjørner som har hoveddelen av sitt leveområde i Sverige.»

Om kjent avgang av brunbjørn skriver Miljødirektoratet følgende:

«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.

Figur 2 viser kjent avgang av brunbjørn i Norge per jaktår (1. april til 31. mars, fra 2003/04 til i dag). Så langt i år er det registrert avgang av 9 brunbjørner i Norge, hvorav to hanndyr og en binne i region 6. De øvrige er fem hann dyr, og en binne felt på skadefelling i Bardu. Kjent avgang i 2020 var totalt 10 brunbjørner (2 binner), mens det i 2019 var en kjent avgang på totalt 15 brunbjørner (4 binner).»

Miljødirektoratet vurderer følgende:

«Vi vil vise til vår faglige tilrådning gitt i forbindelse med det opprinnelige kvotevedtaket for betinget kvote for skadefelling av brunbjørn i region 6 i 2021, datert 27. mai 2021. Der vi påpekte at region 6 står overfor store utfordringer med å opprettholde en stabil brunbjørn bestand tilsvarende bestandsmålet for regionen i årene som kommer, til tross for en relativ god binnebestand i 2020. Årsaken er stor avgang i form av fellinger i nærliggende områder i Sverige, og lett tilgang til attraktive områder i tilgrensede skadeutsatte beiteprioriterte areal hovedsakelig i Namdalen i sørvest og Snåsa i sør, der skadefelling kan bli eneste løsning.

Direktoratet mente det var nødvendig at det opprinnelige kvotevedtaket tok tilstrekkelig forbehold mot vilkårlig felling av binner, noe vi fortsatt mener.

Informasjonen om bestandssituasjonen er nå den samme, foruten at det er tilkommet informasjon om at ni bjørner er blitt felt i Norge, 8 på skadefelling og en i påberopt nødverge. Av disse er tre felt i Trøndelag, to hannbjørner i Røros kommune og en binne i Overhalla kommune.

Høy avskyting av bjørn på svensk side av grensen nær forvaltningsområdet, og felling av en binne i reproduktiv alder vest for forvaltningsområdet i Trøndelag både i 2020 og 2021 må forventes å kunne gi en negativ påvirkning på bestanden av bjørn i Midt-Norge. Selv om forvaltningsområdet for bjørn isolert sett er vurdert som tilstrekkelig stort for å kunne oppnå 3 årlige ynglinger, er det trolig en stor andel av dyrene i bestanden, inkludert binner, som benytter tilgrensede områder både i beiteprioriterte områder i Norge, områder i Sverige, og kalvingsområder for tamrein innenfor forvaltningsområdet, i deler av året. Det er følgelig få individer som er helt skjermet fra å kunne bli utsatt for felling. Bjørn har lang reproduksjonstid, og binner i reproduktiv alder er følgelig særlig verdifulle for å kunne opprettholde og å øke bestanden mot bestandsmålet. Etter vårt syn tilsier dette at det må gjøres avveininger av de kryssende hensynene med å ivareta bestanden og å redusere tap av beitedyr når det er høy sannsynlighet for, eller kjent at, binne eller binne

med unge(r) kan bli felt på skadefelling. Vi mener det fortsatt er behov for å ha en høyere terskel for å tillate felling av binner og binner med unge(r), enn enslige hanndyr både i Norge og i region 6.»

På denne bakgrunn konkluderer Miljødirektoratet med følgende:

«Det vil være enkelte tilfeller med potensiale for stor skade der det ikke finnes andre tilfredsstillende forebyggende tiltak enn skadefelling, og at det derfor er ønskelig å utvide den betingede kvoten for skadefelling av bjørn i region 6, ettersom den opprinnelige kvoten nå er fylt. Miljødirektoratet støtter rovviltnemndas vurdering hva angår behov for å øke den betingede skadefellingskvoten for brunbjørn i region 6, for sesongen 2021. Miljødirektoratet vurderer at et økt uttak av brunbjørn i region 6, ikke vil true bestandens overlevelse, men at et utvidet uttak vil kunne gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet for arten i regionen og nasjonalt. Vi anbefaler at det også for den utvidede kvoten settes vilkår som har til hensikt å begrense uttak av binner i regionen.»

Klima- og miljødepartementets vurdering

Rettslige utgangspunkter og naturmangfoldloven §§ 8-12

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 18 og 77, og rovviltforskriften §§ 7 og 8. Etter naturmangfoldloven § 18 kan det tillates felling av bjørn for å forhindre skade på husdyr, tamrein eller annen eiendom. Naturmangfoldloven § 18 andre ledd stiller som vilkår at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, og at uttaket ikke truer bestandens overlevelse.

Departementet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Det samme gjelder naturmangfoldloven § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er også trukket inn i skjønnsvurderingen. På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene 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). Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 er oppfylt. Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det betydelig kunnskap om den samlede belastningen som brunbjørner blir utsatt 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 avliving mm. Utover enkelte påkjørsler, skjer avgangen av brunbjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling. Miljøforvaltningen har derfor i stor grad oversikt over den samlede belastningen for brunbjørn. Kjent avgang av brunbjørn i Norge i 2020 var totalt 10 bjørn. Innenfor region 6 var kjent avgang 2 brunbjørner, hvorav 1 binne. Per vedtaksdato er 9 bjørner felt i Norge i 2021, 8 på skadefelling og en i påberopt nødverge. Av disse er tre felt i region 6, to hannbjørner i Røros kommune og en

binne i Overhalla kommune. Dette innebærer at den opprinnelige kvoten for betinget for skadefelling (og eventuelt lisensfelling) i region 6, som ble avgjort i departementets klageavgjørelse av 3. juni 2021, er fylt.

Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap i saken, og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 får derfor mindre betydning.

Om rovviltnemndas vedtaksmyndighet

Rovviltnemndas myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling følger av rovviltforskriften § 8: «*Dersom vilkårene i forskriften § 7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd tildele kvote for betinget skadefelling [...]. Kvote for betinget skadefelling gjelder fra 1. juni til og med 15. februar*».

Departementet viser til vurderingene knyttet til vedtaksmyndigheten etter rovviltforskriften § 7 i klageavgjørelsen av 3. juni 2021. Rovviltnemnda i region 6 har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn for 2021, jf. rovviltforskriften § 7.

Rovviltforskriften stiller ikke særlige vilkår for endring av en vedtatt skadefellingskvote, slik det er gjort for endring av kvoter for lisensfelling og kvotejakt på gaupe, jf. forskriften §§ 10 og 11. Departementet viser til at det i tidligere klageavgjørelser er lagt til grunn at rovviltnemnda kan treffe nytt vedtak om utvidet kvote også der departementet etter klage har satt endelig kvote.

Rovviltnemndas vedtak gjelder kvote for betinget skadefelling av bjørn. Statsforvalteren skal i hvert enkelt tilfelle vurdere om vilkårene for å iverksette skadefelling innenfor rammene av kvoten, er til stede. I tråd med rovviltforskriften § 9 skal Statsforvalteren blant annet gjøre en nærmere vurdering av det enkelte områdets betydning som beitemark, skadenes omfang og utvikling, potensialet for fremtidige skader og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.

Vilkåret om at uttaket må avverge skade

Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b tillater felling av bjørn for å avverge skade på blant annet husdyr og tamrein. I begrepet «avverge» ligger at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) og HR-2021-662-A. Bestemmelsen stiller et visst minstekrav til skadens omfang og alvorlighetsgrad, jf. HR-2021-662-A.

I forvaltningsplanen for rovvilt i region 6 er regionen delt inn i ulike forvaltningsområder. Det følger av prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning at terskelen for felling skal være lavere i beiteprioriterte områder, og høyere i områder prioritert til rovdyr.

Som det går fram av sekretariatets innstilling til rovviltnemndas behandling av det opprinnelige kvotevedtaket 23. april 2021 og innstillingen til vedtaket om utvidelse av kvoten 6. juli 2021, har det den siste ti-års perioden blitt påvist et varierende antall skader på beitedyr forårsaket av brunbjørn i region 6. Enkelte områder har årvisse relativt store skader,

og streifdyr kan medføre at skader forekommer i andre områder. Hovedandelen av påviste skader forvoldt av brunbjørn i regionen er på sau. Skader på tamrein antas å være særlig knyttet til ukene rundt kalving. I innstillingen fremgår det at det er relativt få skader forvoldt av brunbjørn påvist på tamrein i regionen, men at det anses å være vanskelig å dokumentere tap av kalv til brunbjørn, og at det derfor kan være noe underestimert. Departementet viser til vurderingen i klageavgjørelsen av 3. juni 2021, der departementet la til grunn at det er stor sannsynlighet for at det vil oppstå skader også i 2021.

I etterkant av departementets klageavgjørelse 3. juni 2021 er det registrert rundt 50 dokumenterte og antatt sikre skader på beitedyr forårsaket av bjørn i regionen. Det gjenstår fortsatt en god del av beitesesongen, og departementet finner at det er sannsynlighet for ytterligere skader fra bjørn på beitedyr bjørn utover beitesesongen. På denne bakgrunn finner departementet at vilkåret om at uttaket avverger skade på blant annet sau og tamrein er oppfylt.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte

Det følger av naturmangfoldloven § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om geografisk differensiert forvaltning, som blant annet er konkretisert i rovviltforskriften §§ 1 og rovviltnemndas 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 viser til at det fortsatt gjenstår en god del av beitesesongen.

På denne bakgrunn mener departementet at det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn å utvide skadefellingskvoten for brunbjørn i region 6, og anser vilkåret om at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte som oppfylt. Departementet understreker at vurderingen av om formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte skal gjennomføres av Statsforvalteren i hvert enkelt tilfelle der det kan være aktuelt å benytte den betingede skadefellingskvoten.

Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av naturmangfoldloven § 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 og nml. § 6.

Departementet viser til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen for brunbjørn i den faglige tilrådingen i saken. Departementet legger til grunn direktoratets vurdering om at et uttak av ytterligere to bjørner i regionen ikke vil true bestandens overlevelse, og finner at vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er oppfylt.

Bestandsmålet

Det nasjonale bestandsmålet for brunbjørn er 13 årlige ynglinger. Det er beregnet at det var 8,5 ynglinger av brunbjørn i Norge i 2020. Det regionale bestandsmålet i forvaltningsregion 6 er tre årlige ynglinger. I 2020 er det beregnet at det var tre (2,9) ynglinger i regionen. Bestanden av brunbjørn ligger dermed under det nasjonale bestandsmålet og på det regionale bestandsmålet.

I tilrådingen gitt i forbindelse med departementets klageavgjørelse av 3. juni 2021 konkluderte Miljødirektoratet med at en langsiktig strategi for å opprettholde bestandsmålet for region 6 forutsetter en høy terskel mot felling av binner. Direktoratet tilrådet derfor at det skulle tas inn vilkår som i størst mulig grad utelukker felling av binne med unger. Departementet var enig i direktoratets vurdering, og tok blant annet inn vilkår om at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk og lisensfelling skal være unntatt fra skadefellingstillatelsen, og at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.

I vedtaket av 6. juli 2021 om utvidelse av kvoten for betinget skadefelling har rovviltnemnda ikke ønsket å sette vilkår om at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk skal unntas fra skadefelling. Nemnda begrunner dette med at *«rovdyrforliket peker på at skadegjørere kan tas ut selv om bestandsmålet ikke er oppnådd»*, og viser til punkt 2.2.19 i forliket. Nemnda viser også til Høyesterettsdommen av 26. mars 2021 om gyldigheten av tre vedtak fra Klima- og miljødepartementet om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen vinteren 2017-2018. Nemnda skriver at dommen er overførbar til andre rovviltarter, og at den peker på to, tre forhold som avgjør grunnlag for uttak, og at kjønn ikke har noen betydning. I oversendelsen av klagesaken anmoder rovviltnemnda i tillegg om at departementet tar ut vilkåret i punkt 6 i nemndas vedtak av 6. juli 2021 om at *«De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt»*.

Departementet viser til Miljødirektoratets tilråding til det opprinnelige kvotevedtaket, samt tilrådingen knyttet til vedtaket om utvidelse av kvoten. Direktoratets vurdering er at et utvidet uttak kan gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet for arten i regionen og nasjonalt. Direktoratet anbefaler at det også for den utvidede kvoten settes vilkår som har til hensikt å begrense uttak av binner i regionen. Departementet er enig i denne vurderingen. Som for den opprinnelige kvoten mener departementet derfor at det skal settes vilkår om at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptrer sammen under skadefellingsforsøk skal

være unntatt fra tillatelsen, og at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles skal være iverksatt.

Nemnda har bedt om at departementet redegjør spesielt for eventuelle vilkår knyttet til uttak eller skjerming av binner i et beiteprioritert område og hjemmel for slike vilkår. Som det går fram av avsnittet over, bygger vilkårene om ivaretagelse av binner på faglige vurderinger av bestandssituasjonen og mulighetene for å holde bestanden på det regionale bestandsmålet og oppnå det nasjonale bestandsmålet. Den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen krever en balansert forvaltning, der de ulike elementene i rovviltforliket ses i sammenheng. I dette tilfellet innebærer det at departementet setter vilkår om skjerming av binner med unger, som også gjelder i beiteprioriterte områder.

Hjemmelen for å sette vilkår knyttet til uttak eller skjerming av binner i beiteprioritert område er naturmangfoldloven § 18 og den ulovfestede vilkårs læren. Naturmangfoldloven § 18 er utformet slik at minst ett av de alternative vilkårene i første ledd bokstav a til f, samt begge vilkårene i andre ledd første setning, må være oppfylt. I så fall «*kan*» uttak – i dette tilfellet skadefelling av bjørn – tillates. Formuleringen «*kan*» innebærer at vurderingen om det skal gis tillatelse til felling, dersom de nevnte vilkårene er oppfylt, er lagt til forvaltningens skjønn. Når avgjørelser hører under forvaltningens skjønn, følger det av sikker ulovfestet rett at forvaltningen kan stille vilkår som har saklig sammenheng med avgjørelsen og ikke er uforholdsmessig tyngende, jf. blant annet NOU 2019:5 s. 545. Vilkår knyttet til uttak eller skjerming av binner for å holde bestanden stabilt på bestandsmålet for regionen har saklig sammenheng med avgjørelsen om utvidet kvote. Det følger av vurderingene ovenfor, og den avveiningen som foretas mellom hensynet til å ivareta bestanden og hensynet til å redusere tap av beitedyr, at vilkårene ikke er uforholdsmessig tyngende.

Departementet er ikke enig med rovviltnemnda i at det kan utledes av Høyesterettsdommen av 26. mars 2021 om lisensfelling av ulv utenfor ulvesonen vinteren 2017-2018, at kjønn er uten betydning i en vurdering av om det skal tillates skadefelling av bjørn. Rovviltnemnda har i brev av 14. juli 2021 anmodet departementet om å komme med en tolkning av dommen, hvor det blant beskrives hvilken overføringsverdi dommen har til situasjonen rundt brunbjørn i region 6 med binner utenfor forvaltningsområdet. Departementet vil komme tilbake dette.

Om krav om utsatt iverksetting av vedtaket

Naturvernforbundet, NOAH – for dyrs rettigheter og Fosen Naturvernforening har bedt om at klagen gis oppsettende virkning. Rovviltnemnda avslo kravet fra Naturvernforbundet i brev av 13. juli 2021. Nemnda har ikke tatt stilling til kravet fra NOAH – for dyrs rettigheter eller Fosen Naturvernforening, da klagen og kravene kom inn etter at klagesaken var oversendt til departementet.

Utgangspunktet er at et enkeltvedtak kan iverksettes så snart det er gyldig fattet. Dette gjelder selv om vedtaket blir påklaget, jf. blant annet Forvaltningskomiteens innstilling 13. mars 1958 og Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (4. utg. 2006) s. 610. Etter forvaltningsloven § 42 kan klageinstansen beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før

klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Fordi klagen fra NOAH – for dyrs rettigheter og Fosen Naturvernerforening, inkludert krav om oppsettende virkning, ble mottatt av departementet kort tid før avgjørelse av klagesaken, har departementet besluttet at det ikke var hensiktsmessig å utsette iverksettingen av vedtaket. Departementet viser også til at det påklagede vedtaket gjelder kvote for betinget skadefelling. Iverksetting av felling innenfor rammene av kvoten krever at Statsforvalteren treffer et eget vedtak om dette.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder i all hovedsak rovviltnemnda i region 6 sitt vedtak av 6. juli 2021 om utvidelse av kvoten for betinget skadefelling av brunbjørn for 2021 med to (2) individer. Departementet har i avgjørelsen lagt vekt på skadehistorikken og skadepotensialet knyttet til bjørn i regionen. Departementet viser til at Statsforvalteren i hvert enkelt tilfelle der det kan bli aktuelt med skadefelling blant annet skal gjøre en vurdering av om det finnes annen tilfredsstillende løsning for å forhindre tap av beitedyr. Departementet finner at utvidelsen av kvoten for betinget skadefelling med ytterligere to bjørner, ikke truer bestandens overlevelse.

Departementet finner at utvidelsen av kvoten kan gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet for brunbjørn i regionen og nasjonalt. Departementet mener derfor at det skal settes vilkår som har til hensikt å begrense uttaket av binner i regionen. Som for den opprinnelige kvoten tar departementet derfor inn vilkår om at bjørnebinne(r) med unge(r) som opptre sammen under skadefellingsforsøk skal være unntatt fra tillatelsen, og opprettholder vilkåret om at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles skal være iverksatt.

Med hilsen

Maline Salicath Gordner (e.f.)
fung. avdelingsdirektør

Tiril Charlotte Sandbekk
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 6
Statsforvalteren i Møre og Romsdal
Statsforvalteren i Trøndelag

Adresseliste

Foreningen Våre Rovdyr	Postboks 195	2150	ÅRNES
Fosen Naturvernforening	Ytre Ringvei 32	7100	RISSA
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
NOAH for dyrs rettigheter	Dronningensgate 13	0152	OSLO
Rovviltets Røst Norge			