



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

23/3722-

14. juli 2023

Avgjørelse av klager på vedtak om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6 i 2023

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Foreningen Våre Rovdyr 31. mai 2023, klage fra Rovviltets Røst 31. mai 2023, klage fra Aktivt Rovdyrvern 1. juni 2023, klage fra Fosen Naturvernforening 10. juni 2023, klage fra Naturvernforbundet 14. juni 2023, og klage fra NOAH – for dyrs rettigheter 15. juni 2023 over rovviltnemnda i forvaltningsregion 6 (Møre og Romsdal og Trøndelag) sitt vedtak av 26. mai 2023 om fastsetting av kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i rovviltregion 6 i 2023.

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om kvote på 3 dyr for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6. Departementet setter imidlertid følgende supplerende vilkår:

- De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra bjørn i region 6. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, og at det er behov for en kvote for betinget skadefelling dersom akutte skadesituasjoner skulle oppstå. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling. Departementet presiserer at de mer konkrete vurderingene av vilkårene for skadefelling, herunder andre tilfredsstillende løsninger, skal gjøres av statsforvalteren i den enkelte sak der skadefelling blir vurdert.

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
Tia Sophie
Jacobsen
22 24 58 42

Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Rovviltnemnda i forvaltningsregion 6 fattet 26. mai 2023 (publisert i Miljøvedtaksregisteret 31. mai 2023) en kvote for betinget skadefelling av bjørn i region 6 for perioden 1. juni 2023 – 15. februar 2024. Vedtaket ble påklaget av Foreningen Våre Rovdyr 31. mai 2023, Rovviltets Røst 31. mai 2023, Aktivt Rovdyrvern 1. juni 2023, Fosen Naturvernforening 10 juni 2023, Naturvernforbundet 14. juni 2023 og NOAH – for dyrs rettigheter 15. juni 2023.

Rovviltnemnda behandlet klagene 28. juni 2023 og opprettholdt sitt vedtak. Saken ble oversendt Klima- og miljødepartementet 4. juli 2023 for endelig avgjørelse. Miljødirektoratet ga sin faglige tilråding for kvoter for betinget skadefelling av bjørn i hele landet 5. juli 2023.

Klagene

Klagers anførsler

I sin behandling av klagene har rovviltnemnda trukket fram følgende hovedpunkter fra klagene:

«Foreningen våre rovdyr

- Viser til at regionalt og nasjonalt bestandsmål på henholdsvis 3 og 13 ynglinger ikke er oppnådd.
- Kvoten på tre betingede skadefellingstillatelser er uforsvarlig høy
- Mener det bør tas i bruk andre virkemidler enn felling av bjørn for å begrense tap av beitedyr.

Rovviltets røst:

- Viser til at regionalt og nasjonalt bestandsmål på henholdsvis 3 og 13 ynglinger ikke er oppnådd.
- Kvoten på tre betingede skadefellingstillatelser utviser en uforsvarlig forvaltning.
- Mener begrensningene som er lagt i vedtak ikke ivaretar brunbjørnbestandens adekvate behov for vern mot forfølgelse og plaging ved jakt.
- Ikke enig i at 9,5 ynglinger skal rundes opp til 10

Aktivt rovdyrvern:

- Mener KLD begår saksbehandlingsfeil når rovviltnemnda får vedtaksmyndighet, i all den tid verken regionalt eller nasjonalt bestandsmål for bjørn er oppnådd.
- Etterspør faglige vurderinger rundt departementets avgjørelse om terskel for felling av binner fra juli 2022 (høy til midlere).
- Mener vedtaket om kvote ikke er forenelig med naturvitenskapelig kunnskap og forskning, og er i strid med naturmangfoldloven, rovviltforskriften og Bernkonvensjonen.'

NOAH:

- Mener vedtaket er i strid med naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen.

- Skriver at vedtaket ikke er i tråd med retningslinjene i KLDs brev av 19. mai 2023.
- Kritisk til at rovviltnemnda senker terskelen for felling av binner uten unge(r) til såkalt «midlere». Mener begrepet er vagt og ikke lar seg definere.
- Viser til at de store rovdyrene er en naturlig del av økosystemet, og fjerning av disse påvirker naturmangfoldet og økosystemet negativt.
- Vilkår i naturmangfoldloven § 18 er ikke oppfylt.
- Mener føre-var-prinsippet må komme til anvendelse i saken.
- Mener vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert, og savner begrunnelse på at skadepotensialet er så stort og alvorlig at vilkåret i § 18 første ledd bokstav b er oppfylt.
- Vilkåret om andre tilfredsstillende løsninger nml § 18 er ikke oppfylt.
- Konkluderer med at vedtaket utgjør uforsvarlig forvaltning av bjørn, og strider med nasjonal og internasjonal lov – §§ 5, 8, 9 og 18 andre ledd i nml., Grunnlovens § 112 og artikkel 2 og 9 i Bernkonvensjonen. I tillegg strider vedtaket med mål 4 i den nye naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket) som ble vedtatt i desember 2022.

Fosen naturvernforening:

- Nedadgående trend for registrerte og erstattede tap til fredet rovvilt.
- Mener det må satses mer på tapsreducerende tiltak enn skadefelling. Det bør settes inn skadeforebyggende tiltak både i prioriterte beiteområder og utenfor i rovdyrsonen.
- Justert begrep for hva som menes med skadepotensiale og spesifisering av tiltak (som må gjennomføres) må eventuelt innlemmes i rovviltnemndas vedtak.
- Mener kvoten er for høy.

Naturvernforbundet:

- Kvoten er for høy.
- Viser til andelen binner som trengs for å oppnå regionalt bestandsmål på 3 årlige ynglinger.
- Forvaltningsområdet for bjørn i region 6 er stort nok for tre årlige ynglinger, men likevel ikke optimalt. Derfor vil enkelte binner oppholde seg noe utenfor forvaltningsområdet.
- En av hovedoppgavene til nemnda er å sørge for at bestandene holder seg så nærme bestandsmålet som mulig, derfor må bjørnebestanden økes.
- Redegjør for binner registrert i 2022 og antatte ynglinger.
- Mener kvoten bør settes ned til en (1) betinget skadefellingstillatelse, og at kvoten kun kan benyttes til antatt hannbjørn som gjør skade. Samt at det må være en buffer mot forvaltningsområdet slik at risikoen for å felle binne er minimal.
- Nemnda strøk følgende punkt fra sekretariatets innstilling «De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.». Viser til at Bernkonvensjonen sier at andre tiltak må prøves før felling er aktuelt, og at statsforvalteren må forholde seg til dette.
- Ber om at klagen f[å]r oppsettende virkning.»

Rovviltnemndas vurdering

Rovviltnemnda i region 6 fattet 31. mai 2023 følgende vedtak:

«1. Rovviltnemnda viser til de nasjonale målsettingene om tre årlige ynglinger av brunbjørn i region 6. Nemnda anser at bestanden av brunbjørn nasjonalt er 10 ynglinger i 2022, og at nemnda har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i 2023, jf. rovviltforskriften § 8 jf. §§ 4 og 7.

2. For å forebygge betydelige skader på husdyr og tamrein forårsaket av brunbjørn anser rovviltnemnda at det er behov for en kvote for betinget skadefelling i region 6. Nemnda har fått forelagt den siste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen om brunbjørnens bestandsstatus og -utvikling i Midt-Norge. Nemnda viser til sekretariatets faglige vurderinger om at den foreslåtte kvoten for skadefelling på tre 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.

3. Det fastsettes en kvote på tre brunbjørner for betinget skadefelling.

4. Rovviltnemnda setter som vilkår at bjørnebinne(r) med unge(r) og dens unger er unntatt fra tillatelse for felling. For binner uten unge(r) som opptrer som skadevolder utenfor forvaltningsområdet vil terskelen for skadefellingstillatelse være midlere, ikke høy.

5. 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.

Når kvote etter forskriften § 8 er vedtatt, belastes irregulær avgang av rovvilt i regionen denne kvoten, jf. § 7 siste ledd.

Vedtaket er fattet med hjemmel i § 8 i forskrift om forvaltning av rovvilt av 18. mars 2005, jf. § 18 i lov om forvaltning av naturmangfold av 19. juni 2009. Dette vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages i medhold av forvaltningsloven kapittel VI. Eventuell klage sendes Rovviltnemnda i region 6, v/Statsforvalteren i Trøndelag, Postboks 2600, 7734 Steinkjer innen 3 (tre) uker etter at vedtaket er gjort kjent.»

Ved behandling av klagen 28. juni 2023 vedtok rovviltnemnda følgende:

«Rovviltnemnda viser til at klagen har innkommet innen fristen og at klagerne har rettslig klageinteresse i henhold til forvaltningsloven § 28.

Rovviltnemnda legger til grunn at nemnda har hatt tilgang til den nødvendige og eksisterende kunnskap for å fatte et gyldig vedtak om kvotene for skadefelling av bjørn i region 6. Rovviltnemnda kan ikke se at det er innkommet nye opplysninger eller andre hensyn som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Klagene tas etter dette ikke til følge. Rovviltnemnda opprettholder sitt vedtak i sak 17/23, og klagene oversendes Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33, fjerde ledd.»

Departementet viser ellers til nemndas øvrige vurderinger i oversendelsen av saken i brev av 4. juli 2023.

Miljødirektoratets faglige tilrådning

Miljødirektoratet har redegjort for bestandssituasjonen og bestandsutviklingen for brunbjørn i Skandinavia, nasjonalt og for de ulike forvaltningsregionene. Blant annet viser gjennomgangen at det på nasjonalt nivå ble påvist 175 ulike bjørner i 2022, hvorav 79 hunnbjørner og 96 hannbjørner. Dette var en økning på 15 individer sammenlignet med året før. Antall estimerte ungekull har hatt en jevn og langsom økning, fra 5,7 i 2009 til 9,5 i 2022.

Tilsvarende mønster gjelder imidlertid ikke for region 6 der det har vært en negativ bestandsutvikling. Totalt ble det i 2022 registrert 24 ulike bjørner i region 6, hvorav 9 hunnbjørner og 15 hannbjørner. Dette tilsvarer en nedgang på ett individ fra 2021 til 2022. Antall påviste brunbjørner i regionen er mer enn halvert sammenlignet med antallet som ble påvist i 2009. Antall ynglinger estimert i 2022 (1,4) er det samme antallet som ble registrert i 2015 hvilket er det laveste antallet registrerte ynglinger i regionen. Direktoratet viser også til at det er en overvekt av hannbjørner i regionen. Av de 24 påviste bjørnene i regionen i 2022 er det registrert avgang av syv bjørner i 2022, enten på skadefelling eller i nødverge. Av disse var fem hannbjørner og to binner, hvorav den ene var en voksen binne anslått til 5 år som nettopp hadde begynt å reprodusere. Miljødirektoratet vurderer at dette trolig medfører at man vil se en ytterligere nedgang i antall beregnede ynglinger i region 6 neste år.

Miljødirektoratet vurderer fortsatt at region 6 står overfor store utfordringer med å opprettholde et stabilt bestandsnivå tilsvarende bestandsmålet for regionen i årene som kommer. Vurderingen er basert på stor avgang i form av skadefelling i Sverige og lett tilgang til attraktive områder i tilgrensende skadeutsatte beiteprioriterte areal der skadefelling kan bli eneste løsning (primært i Namdalen i sørvest og Snåsa i sør).

Miljødirektoratet har også redegjort for skadesituasjonen og erstatninger for tap av sau og tamrein til bjørn, og det registreres årlig bjørneskader i regionen. I 2022 ble det påvist 217 sau/lam og 16 tamrein tapt til bjørn i reindriftsåret 2022-2023. I 2022 ble det utbetalt erstatning for 856 sau/lam tapt til bjørn, og 130 tamrein i reindriftsåret 2021-2022.

Miljødirektoratet vurderer at verken kvoten på 3 bjørner for betinget skadefelling i region 6, eller total kvote på 21 brunbjørner for betinget skadefelling på landsbasis, vil true bestandens overlevelse. Videre vurderer direktoratet at et uttak på 3 individer kan gi en negativ

påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet i regionen, og at det derfor er nødvendig at kvotevedtaket tar tilstrekkelig forbehold mot vilkårlig felling av binner. Miljødirektoratet vurderer at nemndas vedtak har formuleringer som tilfredsstillende dette.

Miljødirektoratet presiserer videre at det er statsforvalteren som er gitt myndighet til å kunne iverksette skadefelling av bjørn, etter å ha gjort konkrete vurderinger av søknader om skadefelling, eller av eget tiltak. Vurderingene til statsforvalteren skal foretas i tråd med rovviltforskriften § 9, noe som blant annet innebærer at konkrete vurderinger av andre forebyggende tiltak er lagt til statsforvalteren å vurdere fra sak til sak.

Departementet viser ellers til den faglige tilrådingen i sin helhet.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Rettslige utgangspunkter

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og rovviltforskriften §§ 3, 4, 7 og 8. Videre har departementet, i henhold til nml. § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og 12 til grunn som retningslinjer. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 om at tiltakshaver bærer kostnadene ved miljøforringelse, anses ikke relevant i denne saken. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn skjønnsvurderingen.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 sees 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 fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. For region 6 er det fastsatt mål om 3 årlige ynglinger av bjørn.

Avgjørelsen bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og effekten av påvirkninger. Departementet har også lagt vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget oppfyller kravene i nml. § 8. Departementet vurderer at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger avgjørelsen kan ha for naturmiljøet. Førre-var-prinsippet i nml. § 9 får derfor mindre betydning.

Departementet skal ta stilling til om det skal gis en kvote for betinget skadefelling av bjørn som vedtatt av rovviltnemnda, for å forhindre at bjørn gjør skade på husdyr eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 8. Skadefelling kan tillates for å avverge skade på blant annet husdyr eller tamrein, jf. rovviltforskriften § 2 bokstav a og nml. § 18 første ledd bokstav b. Nml. § 18 andre ledd stiller som vilkår at vedtak bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Vilkåret om at uttaket skjer for å avverge skade

Etter nml. § 18 første ledd bokstav b kan uttak av bjørn tillates for å «avverge skade» på blant annet husdyr og tamrein. Nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). I begrepet «avverge» ligger at felling kan skje som et forebyggende tiltak, jf. HR-2021-662-A. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadenes alvorlighet og omfang, jf. HR-2021-662-A, som gjaldt tre vedtak fra Klima- og miljødepartementet om felling av ulv.

Skadehistorikken viser at det skjer årlige tap av sau og tamrein til bjørn i region 6. Som det framgår av Miljødirektoratets faglige tilråding viser de siste erstatningsoppgjørene at det i 2022 ble utbetalt erstatning for 856 sau/lam tapt til bjørn og 130 tamrein i reindriftsåret 2021-2022 i region 8. Av disse ble 217 skader på sau påvist tapt til bjørn og ingen skader på tamrein påvist tapt til bjørn. I 2023 er det så langt (pr. 11. juli) påvist 21 sau tapt til bjørn.

Departementet legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at det også vil oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på sau og tamrein i inneværende år i region 6, og finner at vilkåret i nml. § 18 første ledd bokstav b om å avverge skade er oppfylt for å åpne for en kvote for betinget skadefelling av bjørn. Departementet viser videre til at dette vilkåret vil bli vurdert av statsforvalteren i de enkelte situasjonene der skadefelling blir vurdert.

Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av nml. § 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.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. nml. § 10, foreligger det årlige rapporter om bestandsstatus og annen vitenskapelig kunnskap som gir betydelig kunnskap om den samlede belastningen rovdyrartene utsettes for. For brunbjørn er det kjent at infanticid kan forekomme, det vil si at hannbjørner dreper bjørneunger som ikke er deres eget avkom. I tillegg er det kjent at det forekommer enkelte tilfeller av ulovlig jakt. Avgangen av bjørn skjer likevel i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling, og miljøforvaltningen har derfor god oversikt over de negative påvirkningsfaktorene på bjørnebestanden. At bestanden registreres årlig på individnivå ved bruk av DNA-analyser gir også god oversikt over endringer mellom år.

Departementet viser til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen nasjonalt og i region 6 i den faglige tilrådingen. Miljødirektoratets vurdering er at et samlet nasjonalt uttak av dyr tilsvarende nemndenes vedtak ikke vil true bestandens overlevelse. Dette forutsetter imidlertid at det settes vilkår som i størst mulig grad utelukker felling av binne med unger, og

vilkår som reduserer mulighetene for at binner blir felt. Miljødirektoratets vurdering for region 6 er at kvoten ikke truer bestandens overlevelse, men at et uttak på tre individer kan gi en negativ påvirkning på mulighetene for å oppnå bestandsmålet i regionen, og anbefaler at kvotevedtaket tar tilstrekkelig forbehold mot vilkårlig felling av binner. Miljødirektoratet vurderer at nemndas vedtak har formuleringer som tilfredsstillende dette. Miljødirektoratet anbefaler samtidig at det for alle vedtak, særlig for regioner hvor bestandsmålet ikke er oppnådd og hvor det er sannsynlig at uttak av binner vil ha en negativ utvikling i bestanden, tas inn vilkår som begrenser uttak av binner.

Departementet har vært noe i tvil om nemndas vedtak i tilstrekkelig grad tilfredsstillende direktoratets anbefalinger, samt om vedtaket er i tråd med Klima- og miljødepartementets retningslinje fra brev 19. mai 2023, om at «*Av hensyn til bjørnebestanden og muligheten for å nå det regionale bestandsmålet, bør nemndene ved vedtak om betinget skadefelling [...] være forsiktig når det gjelder uttak av binner i regioner der man er under bestandsmålet, også utenfor forvaltningsområdet for bjørn.*». Rovviltnemndas vedtak 26. mai 2023 setter blant annet som vilkår for vedtaket om kvote for betinget skadefelling at bjørnebinne(r) med unge(r) og dens unger er unntatt fra tillatelse for felling.

Brunbjørnbestanden nasjonalt har ligget under det nasjonale bestandsmålet siden det gjeldende målet ble fastsatt i 2011. Brunbjørn har, sammenlignet med andre rovviltarter, lang reproduksjonstid, og antallet binner i bestanden er dermed avgjørende for bestandsveksten. Dette gjenspeiles i en jevn og langsom økning i antall ungekull nasjonalt. Tilsvarende gjelder ikke for region 6, der det har vært en negativ bestandsutvikling. Departementet viser særlig til at Miljødirektoratet vurderer at man mest sannsynlig vil se en ytterligere nedgang i antall beregnede ynglinger i region 6 neste år.

Forvaltningen har tidligere i flere tilfeller satt vilkår for å legge til rette for at det nasjonale bestandsmålet brunbjørn kan nås. Departementet presiserer på denne bakgrunn at statsforvalteren, ved iverksetting av skadefellingsvedtak, skal være forsiktig når det gjelder uttak av binner, også utenfor forvaltningsområdet for bjørn. Departementet anser at dette er i samsvar med Miljødirektoratets anbefalinger, og retningslinjene i brev fra oss 19. mai 2022. Departementet anser at dette kan ivaretas innenfor differensieringen av terskelen for felling av henholdsvis hannbjørner (lav), og bjørnebinner (midlere) som skadevolder i beiteprioriterte områder.

Departementet legger etter dette Miljødirektoratets vurdering til grunn, og finner at vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse er oppfylt for kvoten som er vedtatt av rovviltnemnda i region 6, jf. nml. § 18 andre ledd. Dette under forutsetning av følgende supplerende vilkår:

- De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles skal være iverksatt.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte

Det er i tillegg et vilkår at formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. nml. § 18 andre ledd. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om geografisk differensiert forvaltning veie tungt. Av rovviltforliket 2011 (Stortingets vedtak 687 i behandlingen av dokument 8:163 S (2010-2011)) framgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Dette innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal være lav terskel for å tillate uttak av rovdyr som gjør skade på beitedyr.

Klima- og miljødepartementet viser til skadehistorikken i regionen, og til sannsynligheten for at akutte skadesituasjoner kan oppstå også i 2023. Departementet finner at det for å nå formålet om å avverge skade, ut fra føringene i rovviltpolitikken, ikke finnes annen tilfredsstillende løsning enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6. Det er imidlertid viktig å presisere at den konkrete vurderingen av andre tilfredsstillende løsninger, slik som eksempelvis flytting av beitedyr, bruk av rovdyravvisende gjerder og tidlig nedsanking, skal gjøres av statsforvalteren i tilknytning til den enkelte sak der tillatelse til skadefelling eventuelt blir vurdert. Dette følger av rovviltforskriften § 9, og slike vurderinger kan variere fra sak til sak avhengig av blant annet områdets beliggenhet, betydningen som beiteområde, tid på året m.m.

Øvrige anførsler

Om vedtaksmyndighet

Rovviltets Røst, Foreningen Våre Rovdyr og Aktivt Rovdyrvern stiller spørsmål ved overføringen av myndigheten for å vedta kvote for betinget skadefelling av bjørn til rovviltnemndene jf. rovviltforskriften 7. Aktivt Rovdyrvern anfører også at det hefter saksbehandlingsfeil ved avgjørelsen om å overføre myndigheten, fordi bestandsmålet ikke er oppnådd regionalt og nasjonalt samt at den estimerte brunbjørnbestanden er 9,5 ynglinger og ikke 10. Klager krever at myndigheten tilbakeføres til Miljødirektoratet.

Utgangspunktet etter rovviltforskriften § 7 er at rovviltnemndene har vedtaksmyndighet for kvote for blant annet betinget skadefelling av rovvilt «når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen. I kommentarene til bestemmelsen er det utdypet at «I de tilfeller der de nasjonale bestandsmålene i regionen ikke er nådd har ikke rovviltnemnden myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling og jakt.» Dette innebærer at rovviltnemnden har vedtaksmyndighet der bestandsmålet er nådd, det vil si både der bestanden ligger på og over bestandsmålet. Denne forståelsen av rovviltforskriften § 7 er lagt til grunn for forvaltningens praksis. Videre har rovviltnemndene vedtaksmyndighet for bjørn når det er 10 ynglinger eller mer av bjørn i Norge. Klima- og miljødepartementet kan beslutte unntak fra bestemmelsen om vedtaksmyndighet for bjørn dersom det foreligger særskilte grunner.

Departementet viser til at det for jerv og gaupe er klarlagt at alminnelige avrundingsregler, med avrundning til nærmeste heltall av gjennomsnittlig antall ynglinger siste tre år, skal benyttes ved vurdering av om det er rovviltnemndene eller direktoratet som har myndighet til

å vedta kvote. Departementet mener det er hensiktsmessig at det legges til grunn en lik praksis for artene på dette punktet.

Antall ynglinger av brunbjørn er i 2022 beregnet til 9,5, det vil si 10 ynglinger med normale avrundingsregler. Det følger av dette at rovviltnemnda i forvaltningsregion 6 har myndighet til å fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn for 2023.

Om terskelen for å iverksette skadefellingstillatelse

NOAH og Aktivt Rovdyrvern har stilt spørsmål ved terskelen for å gi skadefellingstillatelse for skadevoldende bjørnebinner som opptre i beiteprioritert område, særlig knyttet til begrepet «midlere». Departementet viser til at terskelen for å felle bjørn i utgangspunktet skal være differensiert slik at det skal være en lav terskel for å tillate felling av bjørn i beiteprioriterte områder og høy terskel i bjørneprioriterte områder. Fordi bjørnebestanden er under bestandsmålet både nasjonalt og i region 6, er det likevel nødvendig å ha en høyere terskel for å tillate felling av binner også innenfor beiteprioriterte områder. Som klager viser til har departementet i avgjørelsen om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i 2022 i region 6, 7 og 8, signalisert at terskelen for å felle binner i beiteprioriterte områder skal senkes noe sammenlignet med tidligere praksis, men departementet understreker at terskelen fremdeles er høyere for bjørnebinner enn det som gjelder for hannbjørner i beiteprioritert område. Departementet anser at hensynene som trekkes frem av klagerne tilstrekkelig ivaretas gjennom vårt vedtak med de nærmere angitte vilkårene som stilles, og finner ikke grunn til å ta anførselen om å unnta binner generelt fra skadefellingskvoten til følge.

Departementet viser også til at statsforvalteren ved vurderinger om iverksettelse av skadefelling skal foreta en konkret vurdering jf. rovviltforskriften § 9.

Om Bernkonvensjonen art. 2 og 9

NOAH har i tillegg anført at vedtaket strider med artikkel 2 og 9 i Bernkonvensjonen.

Når det gjelder Bernkonvensjonens bestemmelser viser departementet til beskrivelsen over om at nml. § 18 er utformet med sikte på å gjennomføre Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1, jf. lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Departementet er enig med klager i at det må stilles visse minstekrav til skadenes alvorlighet og omfang. I denne saken finner departementet av det er stor sannsynlighet for at det også vil oppstå skader av et visst omfang og en viss alvorlighetsgrad på sau og tamrein i inneværende år i region 8, og at vilkåret om å avverge skade er oppfylt for å åpne for en kvote for betinget skadefelling av bjørn. Som presisert over skal dette vilkåret også vurderes konkret av statsforvalteren i de enkelte situasjonene der skadefelling blir vurdert.

Bernkonvensjonen artikkel 2 oppstiller visse forpliktelser til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde («maintain») eller tilpasse («adapt») bestandene av vill flora og fauna til et nivå som blant annet skal svare til økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Høyesterett har lagt til grunn at Norge er folkerettslig bundet til å sikre ulvens overlevelse i norsk natur, med

henvisning til konvensjonens artikkel 2 jf. HR-2021-662-A avsnitt 67-69. Tilsvarende forpliktelse gjelder for brunbjørn.

I HR-2021-662-A avsnitt 71, fant Høyesterett det klart at Norge ikke bryter forpliktelsen «så lenge den norske delbestanden er så stor at dette bestandsmålet nås». For brunbjørn er imidlertid ikke det nasjonale bestandsmålet nådd, uten at departementet kan se at dette utelukker at forpliktelsen er oppfylt. Etter departementets vurdering kan ikke Høyesteretts uttalelse fortolkes motsetningsvis, slik at forpliktelsen brytes dersom bestandsmålet for en art ikke er nådd. Vi viser særlig til at bestemmelsens ordlyd ikke spesifikt angir et bestemt nivå eller andel den enkelte stat skal ivareta.

Når det gjelder brunbjørn, viser departementet til Miljødirektoratets redegjørelse for bestandssituasjonen nasjonalt og regionalt. Miljødirektoratet viser til at en langsiktig strategi for å nå bestandsmålet nasjonalt og for regionene 6, 7 og 8, samt opprettholde bestanden i region 5, forutsetter at terskelen for å skadefelle er høyere for binner enn for hannbjørner, også utenfor forvaltningsområdet for bjørn. Etter departementets syn ivaretas dette gjennom vårt vedtak med de nærmere angitte vilkårene som er stilt. Departementet finner på denne bakgrunn at vedtaket ikke er strid med Bernkonvensjonens artikkel 2.

Om Grunnloven § 112

NOAH har også anført at vedtaket strider mot Grunnloven § 112. Departementet viser i den forbindelse til at vi i vår avgjørelse har funnet at vedtaket oppfyller vilkårene i nml. § 18. På denne bakgrunn kan vi heller ikke se at vedtaket er i strid med Grunnloven § 112. Dette er også i tråd med HR-2021-622-A, som gjaldt tre vedtak om felling av ulv, hvor Høyesterett uttaler at:

«Grunnloven § 112 verner miljøet og gir rett til «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Jeg kan ikke se at naturmangfoldloven § 18 er i strid med Grunnloven § 112, noe partene heller ikke har anført. Slik naturmangfoldloven og rovviltforskriften er utformet, kan jeg heller ikke se at § 112 får nevneverdig betydning som tolkningsfaktor i saken her.»

Om Naturavtalen (Kunming-Montreal rammeverket)

NOAH har videre anført at vedtaket strider mot mål 4 i Naturavtalen, som særlig omhandler trusler mot truede arter. For å følge opp den globale naturavtalen, inkludert mål 4, vil regjeringen legge frem en stortingsmelding med en ny nasjonal handlingsplan for natur. Samtidig viser departementet til at vedtak om betinget skadefelling, som alle vedtak om uttak av rovvilt, skal skje innenfor rammene av blant annet Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og Stortingets føringer for rovviltforvaltningen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at rammeverkets overordnede målsetninger, kan tillegges særlig betydning i denne saken.

Vedrørende krav om oppsettende virkning

Departementet viser til at Naturvernforbundet har bedt om oppsettende virkning av sin klage. Rovviltnemnda vurderte klagen, og sendte en tilbakemelding til Naturvernforbundet den 16.

juni 2023 hvor de konkluderer med at klagen ikke gis oppsettende virkning. Gitt at klagen nå er behandlet, anser departementet at det ikke er behov for å vurdere å gi oppsettende virkning i denne saken.

Samlet vurdering

Departementet viser til Miljødirektoratets faglige vurdering der de skriver at det i enkelte tilfeller med potensiale for stor skade ikke finnes andre tilfredsstillende forebyggende tiltak enn skadefelling, og at det derfor er nødvendig å opprette en kvote for betinget skadefelling på bjørn. Miljødirektoratet mener at verken kvoten på 3 bjørner for betinget skadefelling i region 6 eller en total kvote på 21 brunbjørner for betinget skadefelling på landsbasis, vil true bestandens overlevelse. Videre vurderer direktoratet at kvotene mest sannsynlig ikke vil gi en negativ utvikling for muligheten til å nå de regionale bestandsmålene neste vår, men at dette forutsetter at det settes vilkår som reduserer mulighetene for at binner blir felt. Departementet er enig i disse vurderingene, og opprettholder nemndas vedtak om kvote for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6. Departementet stiller imidlertid som vilkår at de tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles skal være iverksatt.

Departementets konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder rovviltnemndas vedtak om kvote på 3 dyr for betinget skadefelling av brunbjørn i region 6. Departementet setter imidlertid følgende supplerende vilkår:

- De tiltak som er mulige for å unngå at bjørnebinner felles, skal være iverksatt.

I avgjørelsen har vi lagt vekt på historikk og potensiale for skade fra bjørn i region 6. Departementet finner at det foreligger et potensiale for skader som oppfyller vilkåret i naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, og at det er behov for en kvote for betinget skadefelling dersom akutte skadesituasjoner skulle oppstå. Vi finner samtidig at den vedtatte kvoten ikke truer bestandens overlevelse, og at det ikke er andre tilfredsstillende løsninger enn å åpne for en kvote for betinget skadefelling. Departementet presiserer at de mer konkrete vurderingene av vilkårene for skadefelling, herunder andre tilfredsstillende løsninger, skal gjøres av statsforvalteren i den enkelte sak der skadefelling blir vurdert.

Klagene er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Tia Sophie Jacobsen
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 6
Statsforvalteren i Trøndelag

Adresseliste

Aktivt Rovdyrvern Foreningen Våre Rovdyr	Postboks 195	2151	ÅRNES
Fosen Naturvernforening	Ytre ringvei 32	7100	RISSA
Naturvernforbundet NOAH - for dyrs rettigheter	Mariboegate 8	0183	OSLO
Rovviltets Røst Norge	Postboks 1410	2406	ELVERUM