



## UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING

Miljøverndepartementet  
Avdeling for naturforvaltning  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 118562- 56

Oslo, 29. mars 2012

### HØRINGSUTTALELSE FRA UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING OM FORSLAG TIL ENDRINGER AV ROVVILTFORSKRIFTEN

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev av 3. januar 2012 med forslag til endringer i rovviltforskriftens bestemmelser om bestandsmål og forvaltningsmyndigheten for bjørn. Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) inngir med dette sitt høringssvar til forslagene til forskriftsendringer.

#### 1. Oppfølging av rovviltforliket

USS vil først kommentere Miljøverndepartementets innledende bemerkninger om den videre oppfølgingen av rovviltforliket fra juni 2011. Departementet påpeker at oppfølging av forliket krever enkelte endringer i naturmangfoldloven, i rovviltforskriften og i kommentarene til rovviltforskriften. Departementet orienterer om at man tar sikte på å fremme forslag til lovendring som følge av rovviltforliket for Stortinget innen 1. april neste år.

USS mener det er uheldig at forslagene til lovendringer først legges frem nesten to år etter at Stortinget vedtok rovviltforliket. Dette vil for eksempel gjelde endring av nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven til å omfatte hund, som Stortinget gjennom rovviltforliket har bestemt at skal innføres. Dette innebærer at det er flere tiltak i rovviltforliket hvor det fortsatt er uvisst når vil bli fulgt opp.

Departementet har ikke oppgitt noen begrunnelse for hvorfor det nødvendige lovgivningsarbeid skal ta henimot to år. Tidsangivelsen kan åpenbart ikke begrunnes i at arbeidet byr på store juridiske eller lovtekniske utfordringer, behov for omfattende utredninger eller sakens økonomiske eller administrative konsekvenser. Uten noen forklaring av departementet er det fra flere hold allerede uttrykt en oppfatning at den lange behandlingstiden bare kan forklares i en lav prioritering av saken i departementet. I så fall finner USS det svært uheldig, jf. Stortingets klare budskap om behovet for tillitskapende tiltak fra statens side.

USS viser til vårt brev av 21. desember 2011 til Miljøverndepartementet, hvor vi understreket viktigheten av rovviltforliket følges opp på en effektiv måte, og at de konfliktdempende tiltakene

som lar seg innføre raskt bør være i funksjon innen beitesesongen 2012. Forlikspartene understreket ved inngåelse av forliket at konfliktnivået skal reduseres, og at beitenæring og lokalsamfunn skal få økt forutsigbarhet. Rovviltforliket har derfor skapt forventninger om en mer balansert avveining av det todelte målet om bevaring av både rovviltbestander og utmarksnæring.

Den lokale tilliten til rovviltforvaltningen har vært lav, og en effektiv og snarlig oppfølging av tiltakene som ligger i forliket er en anledning til å bygge opp en større tillit i de berørte lokalsamfunn. Dersom man i stedet erfarer at de tiltak som nå er blitt lovt trekker ut i tid, risikerer man i stedet å øke mistilliten til de sentrale rovviltmyndighetene ytterligere. USS er på denne bakgrunn bekymret over at miljøforvaltningen ser ut til å være på etterskudd med flere av de tiltak som rovviltforliket legger opp til.

## 2. Bestandsmålet på 13 ynglinger og det totale antallet individer

Det nye bestandsmålet for bjørn vil innebære en betydelig økning i bjørnestammen sammenliknet med dagens nivå, med økt tapsrisiko for beitedyr og økte belastninger i de berørte lokalsamfunn. Med forlikets mål om 13 ynglinger, med en faktor på 6,5 binne per yngling, innebærer målet at det skal være 84,5 binner i Norge på det tidspunktet bestandsmålet er nådd. Med 1,5 hannbjørner per binne vil forliket bety 126,75 hannbjørner, det vil si 211,25 bjørner totalt. I dag er den antatte bjørnebestanden 166 dyr (53 binner og 113 hanner). Forliket innebærer ca 45 flere bjørner totalt, og med jevnere kjønnsfordeling vil forliket innebære til sammen 14 flere hannbjørner enn i dag. Med flere bjørner, og særlig med flere hannbjørner enn i dag, vil rovdryrbelastningen og potensielle skader øke sammenliknet med nåværende situasjon.

USS er uenig i denne delen av rovviltforliket, men tar Stortingets vilje til etterretning.

Departementet omtaler imidlertid i høringsnotatet faktoren på 6,5 binner per yngling, samt 1,5 hannbjørner per binne, som *underordnet* forvaltningsmålet som måles i årlige ynglinger. I høringsnotatet side 10 skriver departementet:

*"Iht. rovviltforliket punkt 3.1 skal det tilstrebes et jevnere forhold mellom binner og hannbjørner enn i dag og det settes et tak på antall hannbjørner slik at det ikke skal overstige 1,5 ganger antallet binner. (...) Disse resultatene legges derfor til grunn når man vurderer hvorvidt man har flere hannbjørner enn 1,5 ganger antallet binner som rovviltforliket legger en føring om." (Vår understreking).*

Det er USS syn at rovviltforliket ikke legger en «*føring*» om antallet hannbjørner, men at Stortinget - som det også står referert i første setning fra departementet - setter et tak på antall hannbjørner slik at dette ikke skal overstige 1,5 ganger antall binner. Dette må leses som et vilkår i forliket og en instruks til forvaltningen

På side 10-11 i høringsbrevet skriver departementet at faktoren på 6,5 binner per yngling er underordnet bestandsmålet:

*"I rovviltforliket punkt 3.1 sier Stortinget at antall binner settes til 6,5 per yngling. Faktoren kan legges til grunn for å finne ut om lag hvor mange bjørner man forventer å ha ved måloppnåelse på*

*13 årlige ynglinger av brunbjørn. Med en faktor på 6,5 binner per yngling er det forventet at man har om lag 85 binner ved 13 ynglinger. Dersom estimeringen i modellen basert på DNA-resultatene viser at det kreves mer enn 85 binner for at bestandsmålet skal nås, vil faktoren 6,5 binner per yngling ikke kunne overstyre slik at 13 ynglinger ikke nås." (Vår understreking)*

Videre skriver departementet at faktoren 6,5 vil innebære at vi hadde 8 ynglinger i 2010, og ikke 6 ynglinger slik det tidligere er lagt til grunn:

*"Dersom man legger faktoren på 6,5 binner per yngling til grunn, og ikke benytter modellen for å estimere antall ynglinger, vil en kjent forekomst på 53 binner gjennom DNA-resultatene i Norge i 2010 gi et resultat på 8 ynglinger. Miljøverndepartementet legger til grunn at best mulig tilgjengelig kunnskap skal benyttes, noe som i dette tilfellet innebærer at den vitenskapelige modellen som blant annet baseres på DNA-resultater fra årlige innsamlinger av biologisk materiale fra bjørn i Norge benyttes."*

Departementets uttalelser kan ikke forstås på annen måte enn at departementet *tilsidesetter* Stortingets angivelse av en faktor på 6,5 binner pr yngling. Det er USS syn at Stortingets angivelse er *bindende for departementet*, og at departementet ikke har myndighet til å tilsidesette rovviltforliket, slik departementet her legger opp til.

Departementets utlegning av nødvendig antall binner vil også øke antallet hannbjørner, som skal beregnes ut fra antallet binner. Med Miljøverndepartementets forståelse kan dermed antall bjørneindivider langt overstige 211 dyr, som er det bestandsnivå forliket legger opp til. Det bemerkes også at det er hannbjørner som utgjør det største skadepotensialet, og at det derfor er sentralt i rovviltforliket å begrense antallet individer av hannbjørn.

USS vil påpeke at forliket sier at antallet binner settes til 6,5 pr yngling, og at det ikke er grunn til at dette tallet skal underordnes bestandsmålet på 13 ynglinger. Rovviltforliket må forstås slik at Stortinget viderefører den etablerte ordningen med å basere bestandsmålet på antall ynglinger, men at Stortinget i tillegg har innført en nødvendig *individbegrensning*. Dette fordi et bestandsmål basert på et årlig antall ynglinger av gode grunner har blitt kritisert som usikkert og vanskelig å verifisere, og det danner grunnlag for et langt større antall individer av bjørn enn bestandsmålet som kun er basert på ynglinger tilsier. Det har derfor også vært vurdert å gå over til et bestandsmål basert på antall individer i stedet for ynglinger. USS mener på denne bakgrunn at forliket er en kombinasjon av å videreføre *ynglinger* som enhet for bestandsmål for bjørn, men kombinert med en nødvendig individbegrensning: Målet er 13 årlige ynglinger av bjørn, men likevel ikke flere individer enn 6,5 binner per yngling og 1,5 hanner per binne.

I forskriften bør derfor også de øvrige vilkår fastsatt i rovviltforliket nedfelles, og USS foreslår følgende tillegg i forskriftens § 3:

*"I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. Antallet individer av bjørn skal begrenses til en faktor på 6,5 binner per yngling, og antallet hannbjørner skal ikke overstige 1,5 ganger antallet binner."*

### 3. Bestandsmålet og regionfordeling

I henhold til forliket, endres forskriftens § 3 om bestandsmål for bjørn fra 15 til 13 årlige ynglinger. I forskriftens § 4 er det foreslått at det er region 7 (Nordland) og region 8 (Troms og Finnmark) som får redusert sin andel av nasjonalt mål med en mindre yngling hver.

USS tar ikke stilling til hvor det reduserte bestandsmålet skal få utslag i et redusert regionalt mål, men er uenig i de hensyn departementet har vektlagt i sin utvelgelse av hvor bestandsmålet skal reduseres, jf. side 6 i høringsnotatet:

*"Departementet legger vesentlig vekt på hvor lang tid det er beregnet til oppnåelse av de regionale bestandsmålene. (...) En reduksjon av bestandsmålet i region 7 og 8 vil sannsynligvis føre til en raskere oppnåelse av det nasjonale bestandsmålet for bjørn.*

*Det viktigste motargumentet slik departementet vurderer det er at det er påvist og erstattet et langt større antall sau som drept av bjørn i forvaltningsregion 5 og 6 enn i region 7 og 8. Effekten av å redusere bestandsmålet i region 5 og 6 er imidlertid (...) svært usikker, og departementet finner derfor ikke grunn til å gi skadeomfanget avgjørende betydning i denne saken."*

Miljøverndepartementet skriver videre i sin begrunnelse for ikke å redusere bestandsmålet i region 5 og 6:

*"I prioriterte beiteområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet, og departementet legger derfor i denne sammenheng liten vekt på de skader som er påvist og erstattet innenfor regionenes prioriterte yngleområder for bjørn."*

USS vil til dette bemerke at hoveddelen (2/3) av de dokumenterte og erstattede bjørneskadene i region 5 og 6 (Møre og Romsdal og Trøndelag) har skjedd utenfor de prioriterte yngleområdene, og at skadenivået utenfor yngleområdene også ligger høyt over skadenivået i region 7 og 8.

*USS er forundret over at Miljøverndepartementet uttrykkelig tilsidesetter hensynet til skadereduksjon og dyrelidelser som et prioritert hensyn i rovviltforvaltningen.*

Dagens tapstall er i flere områder høyere enn hva som kan aksepteres ut fra dyrevelferdshensyn. Mattilsynet har ved flere anledninger påpekt dette, blant annet med fjorårets trussel om beiterestriksjoner overfor en rekke dyreeiere med høye tap til følge. Det er et åpenbart behov for raske tiltak – også fra rovviltforvaltningens side - for å forsøke å redusere dyrelidelsene i områder med rovvilt. I denne situasjonen er det etter USS sitt syn feil å vektlegge hensynet til å nå bestandsmålene raskest mulig, fremfor hensynet til hvordan rovviltforvaltningen kan gjennomføres med minst mulig skader og lidelser på beitedyr. Skadereduksjon må være det overordnede hensyn, og en slik prioritering legger også rovviltforliket opp til. I forliket videreføres det som har vært rådende politikk om at det ikke er avgjørende å nå målet raskest mulig, jf. punkt 2.1.3:

*"Forlikspartene er enige om at bestandsmålet på ynglende bjørn er 13. Der bestandsmålet ikke er nådd skal oppbyggingstakten ta hensyn til nødvendig tid til tilpasninger for beitebrukerne og lokalsamfunnene generelt."*

Videre fremgår det i forlikets punkt 2.2.19 at skadenivået må ned:

*“Det er et felles mål at tapstallene for beitenæringen må ned.”*

Miljømyndighetene og Mattilsynet er forpliktet til å samarbeide slik at rovviltforvaltningen iverksettes på en slik måte at tap og dyrelidelser reduseres. USS mener at Miljøverndepartementet med den prioriteringen som kommer til uttrykk i høringsbrevet vektlegger andre hensyn enn Mattilsynet, og at de statlige organer med dette ikke synes å være samordnet i utøvelsen av sine forvaltningsoppgaver.

*Det er USS syn at departementets interesseavveining er i strid med overordnede målsetninger i rovviltforliket. USS ber på denne bakgrunn Miljøverndepartementet vurdere på nytt hvordan de regionale bestandsmålene skal fordeles mellom regionene, hvor skadereduksjon og hensynet til dyrevelferden tillegges større vekt.*

#### **4. Forvaltningsmyndighet for bjørn – særskilte grunner**

Forvaltningsmyndigheten for bjørn skal i henhold til forliket overføres til de regionale rovviltnemndene når det er nådd 10 ynglinger, med mindre det foreligger særskilte grunner for noe annet. Som det fremgår av forliksteksten er det ikke angitt nærmere hva disse særskilte grunnene kan være, men departementet viser til at det for eksempel kan være at bjørnebestanden ligger svært langt under bestandsmålet i vedkommende region eller at det er særskilte omstendigheter som gjør det særlig krevende å forvalte bjørnestammen regionalt. Miljøverndepartementet er i forskriftsforslaget gitt myndigheten til å beslutte unntak fra bestemmelsen om forvaltningsmyndighet for bjørn dersom det foreligger særskilte grunner.

USS vil til dette bemerke at det må være en *høy terskel* for å frata en regional rovviltnemnd forvaltningsmyndighet når 10 årlige ynglinger er nådd.

Hva det innebærer at en region ligger svært langt unna sin andel av bestandsmålet, kan være vanskelig å vurdere. Med 10 ynglinger fordelt på 4 regioner kan det diskuteres hva som er langt unna bestandsopptak – er det hvis man ett år bare har én yngling i stedet for to eller tre, eller hvis det ikke registreres noen yngling i det hele tatt i ett år? Som det fremgår av høringsnotatet, er det også en utfordring å dokumentere og beregne antallet ynglinger av bjørn, og det kan være vanskelig å gi sikre tall. For at det skal være aktuelt å frata rovviltnemnden forvaltningsmyndighet, må det etter USS sitt syn være slik at bjørnebestanden ligger langt under det regionale bestandsmålet over flere år.

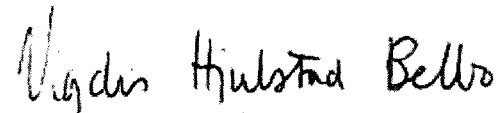
Det bemerkes også at departementet som overordnet klagemyndighet kan overprøve rovviltnemndens fellingsvedtak og andre beslutninger, samt gjennom retningslinjer som skal utarbeides, jf. rovviltforliket punkt 2.1.3:

*“Det påhviler Miljøverndepartementet et særskilt ansvar å følge opp at vedtak gjort av rovviltnemndene er innenfor våre nasjonale forpliktelser. Miljøverndepartementet skal gi retningslinjer til de regionale rovviltnemndene der bestandsmålene ikke er nådd. Klagevedtak på beslutninger fattet av de regionale rovviltnemndene skal ligge i Miljøverndepartementet.”*

USS mener derfor at de sentrale miljømyndighetene for de fleste situasjoner har tilstrekkelig med styrings- og kontrollmuligheter overfor rovviltnemndene, og at dette underbygger at det å frata rovviltnemndene forvaltningsmyndigheten når 10 ynglinger er nådd kun er aktuelt i ekstraordinære og særskilte tilfeller – og at terskelen må være høy.

Med vennlig hilsen

**Utmarkskommunenes Sammenslutning**



Vigdis Hjulstad Belbo  
leder