



Mykleby Beitelag

Trondheim, 05.08.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/7484

Saksbehandler:
Siv Grethe Aarnes

Avgjørelse av klage på vedtak om avslag på søknad om felling av bjørn i deler av Stor-Elvdal kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmark sitt avslag på søknad om skadefellingstillatelse på bjørn i deler av Stor-Elvdal kommune. Direktoratet finner at Fylkesmannen sin behandling er i samsvar med gjeldende regelverk og føringer, og at det ikke foreligger grunnlag for å endre vedtaket. Deres klage tas ikke til følge.

Vi viser til klage 26. juli 2017 fra Mykleby beitelag på Fylkesmannen i Hedmark sitt avslag 10. juli 2017 på søknad om skadefelling av bjørn i deler av Stor-Elvdal kommune. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra fylkesmannen i brev 18. august 2017.

Miljødirektoratet beklager sterkt den lange behandlingstiden. Saken ble dessverre ikke behandlet høsten 2017, og er senere nedprioritert pga manglende aktualitet.

Sakens bakgrunn

Den 8. juli ble det fotografert bjørn på et viltkamera satt opp ved et kadaver i områdene til Mykleby beitelag. Fellingslaget gjennomførte trening med hund på bjørnen, og hadde da nærkontakt med bjørnen like ved sauene til beitelaget. Beitelaget søkte muntlig om fellingstillatelse den 9. juli.

Fylkesmannen avsto søknaden muntlig samme dag, og senere ved brev av 10 juli. Avslaget ble gjort etter lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 18 første ledd bokstav b og 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 9, jf. §§ 1 og 3.

Klagers anførsler

Klager påpeker at Mykleby beitelag har sine beitedyr i et prioritert beiteområde, og at fjerning av skadegjørere vil her være det beste skadeforebyggende tiltaket. De viser til Stortingets rovviltforlik punkt 2.2.19 slår fast at «*det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein*».

Videre mener klager at Fylkesmannen sin praksis med å først tillate uttak etter dokumentasjon av skade ikke er i tråd med rovviltforliket. Klager mener at det i prioriterte beiteområder ikke skal forekomme potensielle skadegjørere, og påpeker at det er stor forskjell på en «potensiell skadegjører» og en «dokumentert skadegjører».

Miljødirektoratet viser videre til klagen i sin helhet.

Fylkesmannens vurderinger

Begrunnelse for avslaget på skadefelling av bjørn er ingen dokumenterte skader fra bjørn i det aktuelle området. Det er også usikkerhet knyttet til om bjørnen fortsatt befinner seg i beiteområdet, da det er kjent at bjørn i den første del av sommeren gjerne beveger seg over store avstander.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen tilfører ny informasjon som endrer fylkesmannens vurdering av saken. Klagen sendes til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Det vises for øvrig til dokumentene i saken som fylkesmannen har oversendt til Miljødirektoratet.

Lovgrunnlaget

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) og forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) danner den juridiske rammen for direktoratets vedtak i saken.

Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse (§ 1) lyder:

«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.»

Etter naturmangfoldloven § 5 er det et mål at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal imidlertid avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært eneste hensynet å ta, jf. prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom den regionale forvaltningsplanen for rovvilt i enhver region.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Naturmangfoldloven §§ 8 til 10 er omtalt senere i vedtaket. §§ 11 (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver) og 12 (Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder) er lite aktuelle i dette tilfellet.

Vedtaket gjelder skadefelling av bjørn og det er derfor ikke aktuelt å stille fordyrende vilkår i vedtaket. Naturmangfoldloven § 11 anses derfor ikke relevant å vurdere nærmere i denne saken.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3, hvor det fremgår:

Naturmangfoldloven § 18 (annet uttak av vilt og lakse- innlandsfisk etter vurdering av myndighetene):

Kongen kan ved forskrift eller ved enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- innlandsfisk (...) b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk vann eller annen eiendom, (...)

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Rovviltforskriften § 1 (Formål):

Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.

Forskriften skal sikre en forvaltning som vektlegger forutsigbarhet og lokal medvirkning.

Rovviltforskriften § 3 (Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking):

I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. (...) Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt skal gi data om status og utvikling i rovviltbestandene, herunder også beskrive det antall årlige ynglinger som er dokumentert i regionene. Metodikk, datagrunnlag og resultater skal være offentlig tilgjengelig.

Rovviltforskriften § 9 (Fylkesmannens myndighet til iverksetting av betinget skadefelling):

Fylkesmannen kan av eget tiltak eller etter søknad fatte vedtak om iverksetting av felling for å forhindre fremtidig skade innenfor rammen av kvote for betinget skadefelling gitt av rovviltnemnden, jf. forskriften § 8, eller Miljødirektoratet, jf. § 13. Fylkesmannen kan delegere sin myndighet til iverksetting av slik felling til kommunen i særskilte tilfeller.

Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til skadefelling skal det legges vekt på føringene i regional forvaltningsplan, jf. forskriften § 6. Felling kan bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Det skal særlig tas hensyn til:

- a) områdets betydning som beitemark*
- b) skadenes omfang og utvikling*
- c) potensialet for fremtidige skader*
- d) muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak.*

Felling skal være rettet mot bestemte individer. Vedtak om felling skal være begrenset til et bestemt område, tidsrom og antall dyr. Det kan knyttes nærmere vilkår til fellingstillatelsen, herunder at bestemte dyr kan være unntatt, at felling skal foretas av nærmere bestemte personer, samt metoder for felling. Det kan også gis bestemmelser om dekning av påløpte utgifter i forbindelse med felling. Felling og forsøk på felling i henhold til denne bestemmelsen gjennomføres uavhengig av grunneiers jaktrett, jf. viltloven § 35.

Politiske og forvaltningsmessige rammevilkår

Generelt om uttak av rovvilt

Naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen setter de overordnede rammebetingelsene for uttak av rovvilt, og Stortinget har i rovviltforliket i 2011 presisert at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av disse bestemmelsene. Bernkonvensjonens artikkel 9 er sentral hva gjelder adgang til uttak av rovvilt for å beskytte bestemte interesser. Bestemmelsen inneholder to generelle vilkår i tillegg til flere spesielle vilkår. For at det skal kunne gjøres unntak fra artiklene 6 og 7 og gis tillatelse til felling av rovvilt, må begge de generelle vilkårene være oppfylt samt ett av de spesielle vilkårene. Det første generelle vilkåret er at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning. Det andre generelle vilkåret er at unntaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. De mest aktuelle vilkårene i vurdering om uttak av rovvilt er at unntaket skal avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein, eller at det er av hensyn til allmenne helse og sikkerhetshensyn, luftsikkerhet eller andre overordnede samfunnsinteresser.

Bestemmelsen er gjennomført i naturmangfoldloven § 18, som slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk bl.a. for å avverge skade på husdyr og tamrein, eller for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Vedtak om uttak kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Om skadefelling

Skadefelling er en skademotivert felling av enkeltindivider av rovvilt for å stanse eller forhindre en skadesituasjon. Skadefelling skal ikke brukes for å redusere bestandens utbredelse eller størrelse. På lik linje med alt uttak av rovvilt er det et vilkår å vurdere om andre tiltak vil ha tilfredsstillende effekt for å stanse eller forebygge skade, og at uttaket ikke vil være til skade for bestandens overlevelse. Hvilke andre tiltak som vurderes vil være avhengig av type situasjon hvor felling kan være aktuelt, f. eks. tidlig nedsanking av tamdyr, beite innenfor rovdryravisende gjerder eller tiltak for å prøve å endre en uønsket atferd gjennom blant annet skremmeforsøk. Skadefelling skal unngås dersom andre løsninger kan redusere eller eliminere det aktuelle problemet.

Om arealdifferensiering i rovviltregionene:

Av rovviltforliket i 2011 fremgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Det vil si at det skal være tydelige forvaltningsmessige forskjeller i henholdsvis prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. Rovviltet gis tydelig prioritet innenfor rovviltprioriterte områder. Det skal praktiseres en høy terskel for tillatelse til uttak av rovvilt i slike områder. Tilsvarende skal det være en lav terskel utenfor prioriterte rovviltområder hvor felling er det hovedsakelige skadeforebyggende tiltaket.

Nasjonal og regional forvaltning

Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er 13 årlige ynglinger i Norge. Det vises videre til Representantforslag 163 S (2010-2011), og Stortingets behandling av dette den 17. juni 2011.

I rovviltforskriften § 4 bokstav e fremkommer det at det nasjonale bestandsmålet for bjørn i region 5 (Hedmark) er tre årlige ynglinger av bjørn.

Kunnskapsgrunnlaget

Offentlige avgjørelser som kan få følger for naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon samt effekt av påvirkning, jf. naturmangfoldloven § 8.

Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Direktoratet viser til beskrivelsen av det Nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3.

Føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, kommer til bruk i situasjoner hvor en ikke har tilstrekkelig kunnskap tilgjengelig, jf § 8. Etter direktoratets syn er ikke dette tilfelle i denne saken.

Om overvåkning av bjørn og bestandssituasjonen i Norge og region 5

Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt. Rovdata er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Bestanden av brunbjørn i Norge blir primært overvåket ved å analysere DNA fra innsamlede ekskrement og hår. DNA-analyser av innsamlede prøver gjør det mulig å fastslå hvor mange brunbjørn som minimum har vært innom Norge i løpet av ett år, hvor de har oppholdt seg og fordelingen mellom hanndyr og hunndyr.

Miljødirektoratet viser til beskrivelsen av Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3, rapport fra Rovdata 15. mai 2017 vedrørende bestandsstatus for gaupe, jerv, ulv og brunbjørn, rapport fra Rovdata om populasjonsovervåking av brunbjørn og DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2016 (NINA rapport 1340 - revidert utgave), og nærmere beskrivelser i Miljødirektoratets vedtak 1. juni 2017 om kvote for betinget skadefelling på gaupe og bjørn i 2017.

Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 125 ulike brunbjørner i Norge i 2016, 51 hunnbjørner og 74 hannbjørner. Dette er en liten nedgang sammenliknet med tidligere år. Hunnbjørnene ble, i samsvar med tidligere års DNA-undersøkelser, kun påvist i begrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark fylker. Selv om antallet påviste individer av brunbjørn har gått ned, så har det de seneste årene vært en svak økning i antall påviste individer i Hedmark fylke. Antallet på 125 ulike individer er minimumstall, da en ikke kan gå ut fra at en lykkes i å samle materiale etter samtlige individer i alle områder. Samtidig er det slik at bjørnebestanden i grenseområdene i hovedsak er felles med Sverige. Analyser har vist at opptil halvparten av alle binner som blir påvist i Norge, har sitt hovedsakelige leveområde i Sverige.

Blant de 125 individene som ble påvist i Norge i 2016 har 27 av disse med sikkerhet blitt påvist med DNA-analyser i Sverige (23), Finland (1), og Russland (2), samt ett individ som har blitt påvist i både Finland og Russland, i perioden 2005 - 2016. I henhold til rapporten fra Rovdata, er det utfra ovenstående resultater beregnet at det i 2016 mest sannsynlig ble født seks kull i Norge, hvorav to innenfor region 5 (Hedmark).

Det ble felt åtte brunbjørner i Norge i løpet av 2016, samtlige hannbjørner, hvorav fire var bjørner som ikke tidligere hadde blitt påvist i Norge ved DNA-analyse. Kjent avgang av brunbjørn i Norge i så langt i 2017 er fem bjørner, samtlige hannbjørner som har blitt felt ved skadefelling (etter Miljødirektoratets eget tiltak og etter søknad), i henholdsvis Selbu, Bardu, Namsskogan, Sør-Varanger og Ringebu kommuner. En av disse bjørnene (Ringebu) har belastet den betingede skadefellingskvoten for brunbjørn som vedtatt av Miljødirektoratet 1. juni 2017.

Bestandssituasjonen for brunbjørn i Norge er sterkt påvirket av bestandssituasjonen på svensk side. I rapport «Bjørnstammens storlek i Sverige 2013» fra Det skandinaviske bjørneprosjektet er bestanden av bjørn i Sverige vurdert til å bestå av omlag 2800 individer. Dette er en reduksjon i bestanden fra første bestandsestimat i 2008 hvor bjørnebestanden var estimert til om lag 3200 individer. Nedgangen er størst i Norrbotten og Jämtlands län, mens den i resterende län har en relativt stabil bestand. Resultatene fra de seneste DNA-undersøkelsene i Jämtland/Västernorrland 2015 viser at nedgangen har fortsatt i Jämtland også etter 2013 ("Bjørnstammens storlek i Jämtlands och Västernorrlands län 2015", Bjørnprosjektet rapport 2017-2). Den seneste DNA-undersøkelsen fra Norrbotten i 2016 viser en nedadgående trend også i Norrbottens län ("Bjørnstammens storlek i Norrbottens län 2016", Bjørnprosjektet rapport 2017-3). Det vil gjennomføres en DNA-undersøkelse i Dalarna høsten 2017.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen bjørnebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Bjørnebestanden er ikke avgrenset av tilgjengelig areal. Det er ikke registrert sykdom på brunbjørn i Norge. Det er kjent at ungedødelighet hos brunbjørn er høy, blant annet på grunn av infanticid (ungedrap), og felling av store bjørnehanner medfør økt forekomst av infanticid kommende år. Utover enkelte påkjørsler skjer avgangen av voksen brunbjørn i hovedsak gjennom lisens- og skadefelling, slik at miljøforvaltningen i stor grad har oversikt over den samlede belastningen.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Gjenstand for Miljødirektoratet sin vurdering av klagen omhandler Fylkesmannen sin vurdering av saken med hensyn til naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften § 9, samt tolkning av gjeldende politiske og forvaltningsmessige rammevilkår for forvaltning av brunbjørn. Miljødirektoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken og at klagen er fremsatt i rett tid.

Vi viser til at målet med skadefelling primært er å håndtere akutte skadesituasjoner eller der hvor skadepotensialet er overhengende.

Skadefelling skal kun iverksettes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18.

Fylkesmannen har vurdert skadesituasjonen i det aktuelle området og potensialet for fremtidig skade i dette området og for besetninger i tilgrensende områder dersom det fortsatt er tilstedeværelse av brunbjørn, samt områdets betydning som beiteområde. Det har Fylkesmannen gjort, og peker spesielt på at det ikke er en pågående skadesituasjon som grunnlag for å avslå søknaden. Direktoratet er enig i fylkesmannens vurdering.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vedtak av 10. juli 2017 er i tråd med gjeldende lovverk. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Vedtak

Med hjemmel i Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift av 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 9, jf. §§ 1 og 3, tar Miljødirektoratet ikke klagen fra Mykleby beitelag til følge, og opprettholder Fylkesmannen i Hedmark sitt avslag av 10. juli 2017.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Siv Grethe Aarnes
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Stor-Elvdal kommune

Postboks 85

2481

KOPPANG

Fylkesmannen i Innlandet

Postboks 987

2604

LILLEHAMMER