

Foreningen våre rovdyr
Postboks 195
2151 ÅRNES

Trondheim, 03.08.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/8016

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Avgjørelse i klagesak - skadefellingstillatelse på brunbjørn i deler av Våler og Åsnes kommuner

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak. Det er lagt avgjørende vekt på føringer i forvaltningsplan for rovvilt i region 5 for det aktuelle området og skadepotensialet av tilstedeværelse av bjørn i samme området. Klager gis ikke medhold.

Vi viser til klage 11. august 2016 fra Foreningen Våre Rovdyr (FVR) på Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak 8. august 2016 om tillatelse til skadefelling av bjørn i deler av Våler og Åsnes kommuner. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev 16. august 2016. Vedtaket ble effektivert 12. august 2016 da en hannbjørn ble felt i Våler kommune. Grunnet at vedtaket allerede hadde blitt effektivert og ressursøkonomiske hensyn ble klagebehandlingen nedprioritert.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har i brev 8. august 2016 fattet vedtak om skadefelling av en brunbjørn i deler av Våler og Åsnes kommuner vest for Glomma, etter søknad fra Britt Gran. Fellingsområdet ble avgrenset til de deler av Våler og Åsnes kommuner som er vest for Glomma, med virketid 8. august - 12. august 2016. En hannbjørn ble skutt i Våler kommune 12. august 2016.

Klagers anførsler

Klager anfører at Fylkesmannen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til Naturmangfoldlovens § 18 annet ledd, og viser til at brunbjørn i Norge er oppført i Rødliste for arter 2015 som sterkt truet (EN).

Klager viser til Fylkesmannens karakterisering av det aktuelle området som middels viktig beiteområde for sau, samt at brunbjørnen i Norge er under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 13 årlige ungekull og anfører at uttak helst bør skje i viktigere beiteområder på bakgrunn av dette. Klager mener at skadens omfang og utvikling er liten og ikke kvalifiserer til skadefelling, samt at potensialet for fremtidig skade er lav gitt at det planlegges tidlig nedsanking fem dager fra vedtakstidspunkt, den 12. august 2016. Klager ønsker også utsatt iverksettelse, jf. forvaltningslovens § 42 til klagen er behandlet.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen viser til at det ved behandling av søknad om fellingstillatelse tas særlig hensyn til beiteområdets betydning som beitemark, eventuelt skadeomfang og -utvikling, potensial for fremtidig skade og muligheten for å gjennomføre andre forebyggende tiltak. Fylkesmannen karakteriserer det aktuelle området som et middels viktig beiteområde for sau, men viser til at det er kort avstand til viktige beiteområder med mye dyr på beite.

Fylkesmannen viser videre til at det i tillegg til at den ene søyen dokumentert tapt til bjørn i søknaden og i klagen også har blitt dokumentert fem bjørneskader i samme område i perioden 17. juli til 22. juli, samt dokumenterte bjørneskader i Kongsvinger beitelag noe lenger sør.

Fylkesmannen mener at skadepotensialet dersom bjørnen fortsatt ville ha tilhold i området ville være betydelig.

I Fylkesmannens vurdering av gjennomføring av andre forebyggende tiltak som i tilstrekkelig grad kunne ha forhindret skade, ble det i tillegg til den konkrete besetningen også tatt hensyn til skadepotensiale i tilgrensende områder hvor et større antall dyr beitet. På bakgrunn av dette anså Fylkesmannen det ikke hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak for et så stort antall beitedyr.

Fylkesmannen viser til Miljødirektoratets vurderinger i sitt vedtak om fastsetting av kvote for betinget skadefelling av 31. mai 2016, samt til Fylkesmannens vurderinger i vedtak av 8. august, når det gjelder hensyn til naturmangfoldlovens § 18. Fylkesmannen viser videre til at skadefellingstillatelsen av 8. august 2016 har skjedd innenfor rammene for den vedtatte kvoten for betinget skadefelling.

En bjørn ble felt 12. august 2016 med hjemmel i vedtaket av 8. august 2016 og Fylkesmannen konstaterer at det ikke lenger er grunnlag for å vurdere en utsatt iverksettelse av vedtaket i medhold av forvaltningslovens § 42.

Fylkesmannen kan ikke se at det i klagen er fremkommet nye momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket av 8. august 2016 og oversender klagen til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

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 Miljødirektoratets 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 og § 12 er omtalt senere i vedtaket.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b), 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 rovviltneemnden, 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 typer dyr skal 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:

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 e fremkommer det at det nasjonale bestandsmålet for bjørn i region 5 (Hedmark) er 3 årlige ynglinger av bjørn.

Kunnskapsgrunnlaget

Om overvåking av bjørn og bestandssituasjonen i Norge og region 5 (Hedmark) ved vedtakstidspunkt

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 overvåkningsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3, rapport fra Rovdata 13. mai 2016 vedrørende bestandsstatus for gaupe, jerv, ulv og brunbjørn, rapport fra NIBIO Svanhovd 15. april 2016 vedrørende DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2015, og nærmere beskrivelser i Miljødirektoratets vedtak 31. mai 2016 om kvote for betinget skadefelling på gaupe og bjørn i 2016.

Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 128 ulike brunbjørner i Norge i 2015, 53 hunnbjørn og 75 hannbjørn. Dette er en nedgang sammenliknet med tidligere år, se tabell 1. Hunnbjørnene ble, i samsvar med tidligere års DNA-undersøkelser, kun påvist i begrensa og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark fylker. Antallet på 128 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.

En oversikt over DNA-prøvene fra bjørnene registrert i 2015, viser at de fleste bjørnene er registrert innenfor de prioriterte bjørneområdene i region 5, 6, 7 og 8. Det gjelder 112 av totalt 128 bjørner, som har prøver registrert kun innenfor bjørneområdene, eller både innenfor og utenfor. 16 bjørner har prøver registrert kun utenfor de prioriterte bjørneområdene. Blant de 128 individene som ble påvist i Norge i 2015 har 30 av disse med sikkerhet blitt påvist med DNA-analyser i Sverige (22), Finland (1), og Russland (7) i perioden 2005 - 2015. I henhold til rapporten fra Rovdata, er det utfra ovenstående resultater beregnet at det i 2015 mest sannsynlig ble født 6 kull i Norge, hvorav 2 innenfor region 5.

Av de 128 individene registrert i 2015 ble det felt 10 brunbjørner i Norge i løpet av året, 8 hannbjørner og 2 hunnbjørner, hvorav 7 var bjørner som kun hadde prøver registrert utenfor prioriterte bjørneområder. Det ble også i mai 2016 gjenfunnet kadaver av en hunnbjørn i Nordland, som hadde dødt i en skredulykke noen gang i løpet av høsten 2015. Hunnbjørnen er en merket bjørn og kjent fra før, men ble ikke oppdaget i tid til å bli inkludert i overvåkingsrapporten. Kjent avgang av bjørn i Norge i 2016 ved Fylkesmannens vedtakstidspunkt var 2 hannbjørner (1 i Stor-Elvdal og 1 i Røros kommune). Bjørnen i Stor-Elvdal ble skutt på skadefelling i april og belastet ikke kvoten for betinget skadefelling, men ble tatt hensyn til i Miljødirektoratets fastsettelse av kvoten.

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.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastingen 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 nestkommende 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 belastingen.

Miljødirektoratets vurdering

Gjenstand for Miljødirektoratet sin vurdering av klagene 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 bjørn. Direktoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken og at klagen er fremsatt i rett tid.

Skadefelling skal kun iverksettes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18. Miljødirektoratet viser i denne forbindelse til vurderinger i sitt vedtak om kvote for betinget skadefelling for brunbjørn og gaupe 31. mai 2016, samt beskrivelser i det aktuelle vedtaket, hvor Miljødirektoratet konkluderer med at en betinget skadefellingskvote om inntil 5 dyr i region 5, 6, 7 og 8 ikke truer brunbjørnbestandens overlevelse.

Det fremgår i brev fra Klima- og miljøministeren datert 12. mars 2015 at Regjeringen vil sikre levedyktige bestander av de store rovviltartene i henhold til rovviltforliket, og søke å redusere konfliktnivået. I dette ligger det en todelt målsetting om både å opprettholde prioriterte yngleområder for rovvilt og prioriterte beiteområder. Det ligger også i dette en tydelig soneforvaltning hvor det skal være en lav terskel for tillatelse til uttak av rovdyr som har gjort eller forventes å gjøre skade i prioriterte beiteområder. Tilsvarende skal det være en høy terskel for tillatelse til uttak av rovvilt i prioriterte yngleområder for rovvilt.

Forvaltningsplanen for rovvilt i region 5 ble endelig vedtatt av rovviltneemnden i region 5 i januar 2014. Regionen er inndelt i to soner - grønn og blå sone - etter prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Grønn sone er prioritert beiteområde der det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial, mens blå sone omfatter områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder. Noen utpekte områder i blå sone skal forvaltes som prioriterte beiteområder, og for bjørn er dette blå sone vest for Glomma i Stor-Elvdal kommune.

Ved vurdering om det skal gis tillatelse til skadefelling skal Fylkesmannen vektlegge føringene i regional forvaltningsplan, samt drøfte de opplistede skjønnskriteriene i rovviltforskriftens § 9 i forhold til den aktuelle og/eller fremtidige skadesituasjonen og det aktuelle geografiske fellingsområdet. Klager viser til det konkrete skadetilfellet i den konkrete besetningen og anfører at skadeomfang, skadepotensiale og områdets betydning som beitemark er for lite for å tilsi at skadefelling er et aktuelt tiltak, samt at andre tiltak enn felling kunne være aktuelle for å forebygge skade i besetningen inntil at tidlig nedsanking kunne iverksettes.

Fylkesmannen har vurdert den konkrete saken i sammenheng med tidligere skadesituasjoner i det aktuelle området og tilgrensende områder, samt skadepotensiale i den aktuelle besetningen samt besetninger i tilgrensende områder, samt disse tilgrensende områders betydning som beiteområde. Miljødirektoratet er, med hensyn til ovenstående helhetsvurdering, enig i Fylkesmannens vurdering at det forelå vesentlig skadepotensiale og at formålet ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte.

Miljødirektoratet har gjort en samlet vurdering av potensialet for fremtidig skade og de muligheter for å forebygge skader som forelå ved tidspunkt når vedtaket ble fattet, forvaltningsstrategien for det aktuelle området i henhold til føringer i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, samt nåværende bestandsstatus.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vedtak av 8. august 2016 er i tråd med gjeldende lovverk. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmarks vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

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

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Terje Bø
fung. seksjonsleder

Veronica Sahlén
seniorrådgiver

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

Kopi til:
Fylkesmannen i Hedmark Postboks 4034 2306 Hamar