

NOAH – for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 11.08.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/6577

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak - klage på vedtak om skadefelling av bjørn i deler av Røros kommune 1. juli 2021

Miljødirektoratet gir ikke medhold i klage på Statsforvalteren i Trøndelag sin tillatelse til skadefelling av 1 bjørn i Røros kommune 29. juni 2021, jf. lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 18.

Statsforvalteren i Trøndelag mottok 29. juni 2021 søknad fra Røros kommune om tillatelse til skadefelling av bjørn i på bakgrunn av påvist tap av 1 sau til bjørn. Statsforvalteren gav tillatelse til skadefelling muntlig samme dag, og senere skriftlig 1. juli. NOAH – for dyrs rettigheter – påklagde avgjørelsen 14. juli.

Statsforvalteren gav ikke klager medhold og oversendte klagesaken til Miljødirektoratet til endelig avgjørelse 23. juli 2021.

Klagen

Klager mener at ethvert avvik fra det generelle forbudet mot felling av bjørn må tolkes snevert. Førre-var-prinsippet må legges til grunn fordi bjørn er vurdert som sterkt truet på Norsk rødliste. Klager viser videre til forutsetningene som må ligge til grunn som et minimum for å kunne vurdere felling av bjørn, jf. naturmangfoldloven § 18.

Bestanden av bjørn er underbestandsmålet for arten, og klager ber om at det blir presisert når og hvordan man planlegger å nå målet. Statsforvalteren har ikke synliggjort tiltak som sikrer at fellingene ikke vil medføre fare for levedyktigheten til bjørn i Norge.

Det er kun påvist skade på 1 sau som grunnlag for tillatelsen. Det er ikke et omfang som tilsier bruk av skadefelling som tiltak. Selv om dette er utenfor forvaltningsområdet for bjørn, skal det være en risiko med et omfang som overstiger dette før fellingstillatelse gis. Klager viser til en tolking begrepet "skade" i denne sammenhengen utført av Lovavdelingen i Justis- og Beredskapsdepartementet i 2016 som konkluderer med at det må oppstilles et visst minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang før uttak kan skje.

Uttak av vilt kan bare gjøres når formålet ikke kan oppnås på annen tilfredsstillende måte. Klager peker på at Statsforvalteren ikke har vurdert andre forebyggende tiltak enn tidlig sinking, og tiltak som rovviltavvisende gjerder, flytting av sau til sikkert nattkve, skremming eller flytting av bjørn har ikke vært vurdert.

Klager mener at bruk av hund under fellingsforsøk utsetter bjørnen for stress og påkjenninger, og er unødvendig jaging etter naturmangfoldloven § 15. Særlig gjelder det løs, på drevet halsende hunder, men gjelder også spiss hunder. Bruk av løse hunder er dessuten i strid med ynglefredningsprinsippet på denne tiden av året. Klager ber om at det ikke blir mulig å benytte hund under et ev. fellingsforsøk.

Klager ber om at vedtaket blir omgjort fordi det ikke følger vilkårene for iverksetting av skadefelling og fordi oppfølging av naturmangfoldloven § 7 er mangelfull.

Vi viser til klagen i sin helhet.

Statsforvalterens behandling av klagene

Bestandsmålet for bjørn ble oppnådd i region 6 i 2020, og nemnda fastsatte en betinget skadefellingskvote på 3 bjørner for 2021. Klima- og miljødepartementet fastsatte vilkår om binner i forbindelse med klagebehandling. Det er ikke mistanke om forekomst av binne i det aktuelle området.

Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i første rekke der det ikke foreligger god kunnskap. Når det gjelder bjørn, anser Statsforvalteren at det er godkunnskap om bestanden.

Det er en risiko for at bestandsmålet ikke vil bli oppnådd i 2021 fordi flere av binnene som inngikk i bestandsgrunnlaget for 2020 ble felt på svensk side av grensen. Det er ikke presisert verken i rovviltforskriften eller i forvaltningsplanen for region 6 hvor raskt eller på hvilken måte bestandsmålet skal oppnås.

Statsforvalteren kan iverksette skadefelling med lite forutgående skade dersom skadepotensialet er stort og det foreligger ferske skader. I dette tilfellet var kadaveret ferskt, og det ble funnet ytterligere sju kadaver påvist drept av bjørn etter at fellingstillatelse ble gitt.

Gjerding er ikke aktuelt som forebyggende tiltak i en akutt skadesituasjon og utenfor forvaltningsområdet for bjørn. Flytting av bjørn er knyttet til betydelig risiko og det ble ikke vurdert som aktuelt. I den aktuelle situasjonen ble også skremming vurdert som lite hensiktsmessig.

Det er kommunen som eventuelt gir dispensasjon fra hundeloven til bruk av løs hund, ikke Statsforvalteren. I dette tilfellet ble det brukt plotthund i bånd.

Statsforvalteren ser ikke at det er kommet fram nye momenter i klagene som gir grunnlag for å endre vedtaket av 29. juni 2021. Klagen sendes til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Lovgrunnlag

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

Formålet i naturmangfoldloven (§ 1) sier:

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 å ta vare på artene og deres genetiske mangfold på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal likevel avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 blir fraveket, men tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 blir nådd på annen måte eller i annet tempo enn om en bare tar hensyn til naturmangfoldet, jf. prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning.

Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom de regionale forvaltningsplanene for rovvilt.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal en legge til grunn prinsippene i §§ 8 til 12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig styresmakt. Naturmangfoldloven §§ 8 er omtalt senere.

Vi viser til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1 og 3, der det framgår:

Naturmangfoldloven § 18 (annet uttak av vilt og lakse- og 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 § 18, 3. ledd (Klageadgang):

Andre vedtak som fattes med hjemmel i denne forskrift kan påklages etter reglene i forvaltningsloven

Rovviltforskriften § 9 første ledd (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 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.

Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er fastsatt til 13 årlige ynglinger, jf. rovviltforskriften § 3. Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er videre fordelt på 4 av 8 forvaltningsregioner for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. Vi viser forøvrig til rovviltforliket i Stortinget i 2011, Representantforslag 163 S (2010 – 2011), om fortolking av gjeldende regelverk.

Bestandssituasjon for bjørn og overvåking

Rovdata estimerte at det i 2020 var 8,5 ynglinger av bjørn i landet. I rovviltregion 6, Trøndelag og Møre og Romsdal fylker, er det fastsatt et bestandsmål på 3 årlige ynglinger av bjørn. Rovdata beregnet at det mest sannsynlig var 2,9 ynglinger av bjørn i regionen i 2020. Avrundet til 3 ynglinger er det første gangen region 6 når opp til forvaltningsmålet for bjørn, og med det har rovviltnemnda myndighet til å vedta fellingskvoter for bjørn.

I alt 29 bjørner ble påvist gjennom DNA-analyser i region 6 i 2020, av disse var 17 binner. Det er en større andel binner enn i andre deler av landet. Av i alt 150 DNA-registrerte bjørner i landet i 2020 var 43 % binner.

I 2020 ble det registrert 10 døde bjørner, og samtlige kunne individbestemmes. Av disse var 5 voksne (1 binne) felt på skadefelling og resten unger. 4 av ungene hadde ukjent dødsårsak og 1 var død på grunn av annen bjørn. Så langt i år er det registrert 11 døde bjørner i landet, hvorav 2 voksne binner. 2 av disse er felt (1 binne) i region 6 etter vedtak om skadefelling. 10 bjørner er felt på skadefelling i år, 1 er felt etter påstand om nødverge.

Miljødirektoratet anser kunnskapen om bjørnebestanden som god, jf. krav om kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8. I tilfeller hvor kunnskapsgrunnlaget vurderes som godt vil føre-var-prinsippet spille en tilsvarende mindre rolle.

Skadesituasjon og erstatning for rovviltskader

Statsforvalteren i Trøndelag erstattet 885 sau og lam som tapt til bjørn i 2020. Det representerte 19,4 % av alle sau og lam som ble erstattet til fredet rovvilt i 2020. I reinbeiteområdene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark ble det erstattet til sammen 226 tamrein som tapt til bjørn i reindriftsåret 2019/2020. Det tilsvarer 6 % av samlet rovvilterstatning for disse reinbeiteområdene i 2019/2020.

Statens naturoppsyn har påvist tap av 184 sau og lam til bjørn i region 6 i 2020 gjennom kadaverundersøkelser. De fleste tapene er knyttet til skadeområder i Grong/Namsskogan kommuner vest for E6 og i områdene nordvest for Snåsavatnet. Til sammen 4 tamrein ble påvist tapt til bjørn i samme tidsrom, de fleste innenfor Luru (Låarte) reinbeitedistrikt. Det ble ikke påvist tap til bjørn i Røros i 2020. Per 10. august er det påvist til sammen 14 skader på sau og lam som skyldes bjørn i Røros i 2021.

Miljødirektoratet sine vurderinger

Det aktuelle fellingsområdet er utenfor forvaltningsområdet for bjørn i region 6.

Rovviltnemnda i region 6 fastsatte en kvote for betinget skadefelling og lisensfelling på 3 bjørner fra 1. juni 2021. Dette vedtaket ble påklaget og behandlet av Klima- og miljødepartementet 3. juni 2021. Departementet opprettholder kvoten men tok inn nytt 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.* Det sto igjen en kvote på 2 bjørner når Statsforvalteren vedtok skadefelling 29. juni.

Miljødirektoratet viser til at det skal være en tydelig forskjell i forvaltningsutøvelsen mellom beiteprioriterte og rovviltprioriterte områder. Det betyr at det forutsetter en lavere terskel for å iverksette skadefelling utenfor forvaltningsområder for bjørn. På den andre siden tilsier hensynet til bjørnebestanden og muligheten for å nå det regionale bestandsmålet i 2021 en stor grad av

forsiktighet når det gjelder uttak av spesielt binner, jf. klageavgjørelsen fra departementet. I dette tilfellet var sannsynligheten stor for at det skadegjørende individet var en hannbjørn.

Tilfeller hvor det nylig har skjedd angrep som også ligger an til å fortsette, og som samlet sett er å betrakte som vesentlige, ligger i kjernen av bestemmelsen om skadefelling sitt virkeområde. I dette tilfellet var det påvist kun en skade forårsaket av bjørn, som i seg selv ikke kan betraktes som vesentlig. Statsforvalteren har imidlertid mulighet for å iverksette felling også i tilfeller der oppstått skade i seg selv ikke er vesentlig, men der skadepotensialet vurderes som høyt. Direktoratet viser i denne sammenhengen til at området er langt fra nærmeste forvaltningsområde for bjørn.

Ifølge Kilden (NIBIO) ble det sluppet 2151 sau og lam på utmarksbeite i Aursunden sankelag i 2020. Sankelaget dekker et forholdsvis stort areal, men direktoratet anser skadepotensialet som stort. Det slippes også sau på beite i tilgrensende beiteområder i nord og vest.

Det er vanskelig å finne gode og rimelige alternative tiltak til felling når skaden oppstår relativt tidlig i beitesesongen. Vi har signalisert til Statsforvalteren at vi ikke anser det som hensiktsmessig å iverksette forsøk på flytting av skadegjørende bjørn, i annet enn i helt spesielle tilfeller. Tidlig sanking er også vanskelig å gjennomføre såpass tidlig i beitesesongen av praktiske og økonomiske årsaker. Gjerdning og rovdysikre nattkve krever forberedelser i god tid, og er ikke aktuelle tiltak i en akutt skadesituasjon. Det er dessuten lite aktuelt med slike inngripende tiltak i beiteprioritert sone. Skremming kan være nyttig i enkelte situasjoner, men direktoratet vurderer det som lite hensiktsmessig i den aktuelle situasjonen.

Selv om bestandsmålet for bjørn anses som oppnådd i 2020 i region 6, er det etter direktoratets vurdering krevende å videreføre en bestand som ligger på målet i tiden fremover. Høy avskyting på svensk side av grensen mot forvaltningsområdet fører til mindre innvandring, og selv om forvaltningsområdet isolert sett er vurdert som tilstrekkelig stort for å kunne ivareta 3 årlige ynglinger, er det trolig en stor andel av bestanden, inkludert binner, som også benytter tilgrensende beiteprioriterte områder i deler av året. Der kan de gjøre skade og vil være utsatt for skadefelling.

Bruk av løs, på drevet halsende hund er generelt forbudt å benytte i forbindelse med felling av bjørn. Bruk av annen løs hund vil kreve dispensasjon fra hundeloven i båndtvangstiden fra kommunen. Det er derfor opp til kommunen å vurdere om bruk av løse hunder kan være forsvarlig av hensyn til vilt og beitedyr. Statsforvalteren kan sette til side de regler som ellers gjelder i viltloven om fellingsmetoder, jf. Ot.prp.nr. 37 (1999-2000), kap. 4.1 og 4.4. Det er først og fremst med tanke på å gi mulighet for et større spekter av fellingsmetoder, ikke å begrense fellingsmetoder som normalt ville vært lovlige.

Direktoratet mener det forelå tilstrekkelig grunnlag for Fylkesmannen til å iverksette skadefelling av 1 bjørn 29. juni. Vedtaket er begrunnet ut fra hjemmelen for vedtakene i rovviltforskriften § 9.

Vedtak

Miljødirektoratet gir ikke klager medhold i klager på Statsforvalteren i Trøndelag sin skriftlige tillatelse til skadefelling av 1 bjørn i Røros kommune 1. juli 2021, jf. lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 18.

Fylkesmannens vedtak av 1. juli 2021, med tillatelse til skadefelling av 1 bjørn står ved lag.

Avslaget er endelig og kan ikke påklages videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Erik Lund
fung. seksjonsleder

Kopi til:

Statsforvalteren i Trøndelag / Trööndelagen fylhkenålma	Postboks 2600	7734	Steinkjer
Rovviltneimnda i region 6	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013	0030	OSLO
	Dep		
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007	0030	OSLO
	Dep		
Røros kommune	Bergmannsgata 19	7374	RØROS