

Foreningen Våre rovdyr
Postboks 195
2151 ÅRNES

Trondheim, 03.08.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/5538

Saksbehandler:
Anders Braa

Endelig avgjørelse av klage på Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sitt vedtak om skadefelling av bjørn i Meråker kommune

Miljødirektoratet avslår klage fra Foreningen Våre rovdyr på vedtak om skadefelling av bjørn i deler av Meråker kommune. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre.

Vi viser til oversendelse fra fylkesmannen i Nord-Trøndelag av 9. juni 2017. Foreningen Våre rovdyr klager i brev av 8. juni på vedtak om iverksetting av fellingstillatelse på bjørn gitt av fylkesmannen i Nord-Trøndelag 3. juni 2017.

Bakgrunn

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vedtok 3. juni i år å iverksette skadefelling av 1 bjørn i Meråker kommune sør for E14 etter muntlig søknad fra Meråker kommune. Varigheten ble satt til 16. juni. På forhånd har Miljødirektoratet gitt en kvote som kunne benyttes til betinget skadefelling på 5 bjørner i regionene 5, 6, 7 og 8 i perioden fra 1. juni til 15. oktober i år.

Statens naturoppsyn dokumenterte tap av 1 sau til bjørn i Stordalen i Meråker 3. juni. Det var på dette tidspunktet sluppet 150-200 sau i dette beiteområdet. Vi viser for øvrig til begrunnelsene for vedtaket i brev av 6. juni.

Klagen

Foreningen Våre rovdyr mener tillatelsen ikke vektlegger naturmangfoldloven § 10 sterkt nok, og at rovviltforskriften er feilvurdert. Klager ber Miljødirektoratet vektlegge og vurdere følgende punkter i klagebehandlingen:

- Brunbjørn er kategorisert som sterkt truet på Norsk rødliste.
- Bjørnebestanden er langt under målet om 13 årlige ynglinger. Samtidig er det en nedadgående kurve for antall registrerte bjørner i landet.
- Hannbjørner har betydning for bjørners utbredelse i Norge, og har betydning for at binner etablerer seg i nye områder. Naturmangfoldloven føre-var-prinsipp bør brukes i slike situasjoner.

- Den samlede belastningen for bjørnebestanden skal vurderes. Fylkesmannen har ikke vektlagt tilstrekkelig at en rekke bjørner er felt på vårsnø i år og flere fellingstillatelser er gitt.
- Felling skal først kunne gjennomføres dersom det ikke finnes andre tilfredsstillende forebyggende tiltak.
- Rovviltforskriften § 9 sier at det skal tas hensyn til skadenes omfang og utvikling og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Tillatelsen viser ikke til noen andre mulige tiltak i beiteområdet. Tiltak som senere slipp og skremming er ikke utprøvd. Med funn av bare 1 død sau må skaden betegnes som minimal.

Fylkesmannen sin behandling av klagene

Fylkesmannen behandlet klage fra Foreningen Våre rovdyr i brev av 9. juni i år.

Fylkesmannen er kjent med bjørnens status på Norsk rødliste. Når det gjelder forholdet til bestandssituasjonen til bjørn og forsvarlig uttak, viser fylkesmannen til brev fra Miljødirektoratet om kvotefastsettelse for betinget skadefelling av bjørn i år.

Når det gjelder hannbjørners betydning for utbredelse av bjørn, forholder fylkesmannen seg til at det ikke er ønskelig med etablering av bjørn i dette området som i sin helhet ligger utenfor forvaltningsområdet for bjørn i region 6.

Fylkesmannen viser til at det i vår er felt 2 bjørner på vårsnø i region 6, begge etter ekstraordinære fellingsvedtak fra Miljødirektoratet i områder utenfor forvaltningsområdet for bjørn. I landet for øvrig er det felt 2 bjørner, i henholdsvis Bardu og Sør-Varanger.

Kadaverfunnet av sau er funnet ca 100 m fra et forsamlingshus med betydelig aktivitet i det aktuelle tidsrommet, og det er sluppet en god del sau på inn- og utmarksbeite i området. Etter hvert vil det bli sluppet i overkant av 2000 sau i den sørlige delen av Meråker kommune. Beitelaget har etter egen vurdering valgt å ikke slippe flere sau på beite i dagene etter kadaverfunnet. Fylkesmannen viser til tapshistorikk fra beitesesongen 2016, områdets betydning som beiteland og mener skadepotensialet er betydelig.

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 c), jf. rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1, 2 og 3, hvor det fremgår:

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- og innlandsfisk (...)

c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning (...)

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. Det skal være 4–6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

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 vurdering 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:

Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er 13 årlige ynglinger i Norge, hvorav 3 i region 6.

Direktoratet viser til Representantforslag 163 S (2010-2011), og Stortingets behandling av dette den 17. juni 2011 hvor det ble inngått et nytt enstemmig rovviltforlik. Av rovviltforliket i 2011 fremgår det innledningsvis at norsk rovviltforvaltning fremdeles skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølging av dette.

Kunnskapsgrunnlaget

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 i interesse om 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 nedsinking av tamdyr og beite innenfor rovdyravvisende 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, og dette vurderes også etter prinsippet om differensiert forvaltning.

Om overvåking av bjørn og bestandssituasjonen i Norge:

Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Det nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt. Rovdata er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd.

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. Direktoratet vil vise til beskrivelsen av det Nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3. Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt, og Rovdata er den sentrale leverandøren av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Rapporteringsfristen for overvåking av brunbjørn er 1. april hvert år. Bestanden av brunbjørn i Norge blir primært overvåka ved å analysere DNA fra innsamla ekskrement og hår. De analyserte prøvene med DNA 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 fordelinga mellom hanner og binner. Bestandsmålet er gitt i tallet på årlige ynglinger.

Overvåkingen har tatt i bruk en ny metode, som er utviklet av Det skandinaviske bjørneprosjektet (Bischof og Swenson 2010), til å beregne hvor mange kull som sannsynligvis er født i Norge hvert år. Metoden tar utgangspunkt i det innsamlede DNA-materialet og bygger blant annet på kunnskap om fordeling mellom kjønn og alder i den svenske bjørnebestanden. Den baserer seg også på kunnskap om hvor ofte binnene føder og hvor gamle de er første gang de føder, samt størrelsen på leveområdene og dødeligheten i bestanden.

I 2016 ble det mest sannsynlig født i 6 kull i Norge (NINA Rapport 1340, 2017).

Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 125 ulike brunbjørner i 2016, 51 binner og 74 hanner. Binner ble i samsvar med tidligere DNA-undersøkelser, bare påvist i avgrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark. Tallet på 125 ulike individ er minimumstall, da en ikke kan gå ut fra at en har lyktes i å samle materiale etter alle individ i alle områder. Samtidig er det slik at bjørnebestanden i grenseområdene i hovedsak er felles med Sverige. Mange ekskrement- og hårprøver i grenseområda kan derfor stamme fra brunbjørner som har hoveddelen av sitt leveområde i Sverige.

Kjent avgang av brunbjørn i Norge i 2016 var totalt 8 bjørner, mens det i 2015 var en kjent avgang på totalt 10 bjørner. Så langt er det felt 5 bjørner i år, ingen i Hedmark.

Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen bjørnebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Bjørnebestanden er ikke begrenset 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). Utover enkelte påkjørsler skjer avgangen av voksen brunbjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling.

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 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 og at 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. Meråker kommune er utenfor prioritert bjørneområde.

Miljødirektoratet sin vurdering

Det er en forutsetning for felling etter rovviltforskriften § 9 at det foreligger et potensiale for skade på tamrein og bufe. Terskelen for felling skal være lavere utenfor forvaltningssonen for bjørn enn innenfor. Det aktuelle området er utenfor bjørnesonen. Det er likevel krav om at skadepotensialet må overstige et visst nivå for å iverksette skadefelling, også utenfor forvaltningsområdet. I dette tilfellet er det påvist tap av sau til bjørn i et beiteområde hvor det slippes over 2000 sau på utmarksbeite. Fylkesmannen vurderte skadepotensialet som betydelig.

Tilsvarende er det en forutsetning for skadefelling at det ikke finnes andre forebyggende tiltak som med rimelighet kan iverksettes. Miljødirektoratets vurdering er at dette i så fall måtte være tiltak som forsinket slipp, flytting til annet beite eller bruk av rovviltavvisende gjerde, eller andre tiltak som fysisk skiller beitedyr fra bjørn. Slike tiltak er svært ressurskrevende og kan ikke betegnes som rimelig å forvente i et område der beitedyr skal prioriteres framfor bjørn.

Miljødirektoratet viser videre til bestandsdata for bjørn, inkludert registrert avgang, og anser ikke på den bakgrunn at uttak av 1 bjørn i dette området isolert sett som skadelig for bestandens overlevelse. Vi viser til vårt brev av 1. juni 2017 med vedtak om kvote for betinget skadefelling av gaupe og brunbjørn i 2017/2018.

Konklusjon

Miljødirektoratet viser til at det forelå et betydelig skadepotensiale i den aktuelle perioden, og det var ikke mulig å finne rimelige alternative forebyggende tiltak til felling i den akutte situasjonen.

Miljødirektoratet viser til at fylkesmannen har lagt til grunn naturmangfoldloven § 7, prinsipper for offentlig beslutningstaking, og begrunnet vedtak om felling av bjørn i samsvar med rovviltforskriften § 9.

Miljødirektoratet tar ikke klagen til følge. Fylkesmannens vedtak blir ikke endret. Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Terje Bø
fung. seksjonsleder

Anders Braa
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag / Noerhte-Trööndelagen fylhkenålma	Postboks 2600	7734	Steinkjer
Rovviltneemnda i region 6 v/Fylkesmannen i Nord-Trøndelag / Noerhte-Trööndelagen fylhkenålma	Postboks 2600	7734	Steinkjer
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007, Dep	0030	OSLO
Meråker kommune		7530	Meråker