

«MOTTAKERNAVN»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»

Trondheim, 30.08.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/9656

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak - klage på avslag på søknad om skadefelling av kongeørn på Fosen i 2019

Miljødirektoratet avslår klage på Fylkesmannen sitt avslag på søknad om skadefelling av kongeørn på Fosen. Avslaget er i hovedsak begrunnet med at det er vanskelig å identifisere skadegjørende individ og at felling av kongeørn vil ha begrenset skadereduserende effekt.

Vi viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Trøndelag av 1. august 2019. Fylkesmannen avsto 17. juli 2019 søknad av 17. juli 2019 fra kommunene Åfjord, Osen, Verran, Roan, Indre Fosen og Ørland/Bjugn om skadefelling av kongeørn. Avslaget ble påklaget 19. juli 2019 av Indre Fosen kommune på vegne av alle søkerkommunene. I behandling av klagen 1. august finner ikke Fylkesmannen grunnlag for å endre opprinnelig vedtak, og oversender saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Klagers anførsler

Klager mener at Fylkesmannen har tolket rovviltforskriften § 12 feil, og at det er lagt feil premisser til grunn for Fylkesmannens konklusjon.

Kunnskapen om hekkende kongeørn på Fosen er god, ikke minst på grunn av pågående forskningsprosjekt i regi av NINA. Gjennom mulighet for å knytte vilkår til fellingstillatelsen, kan risikoen for uttak av hekkende fugl reduseres dersom kjente områder for hekking blir ekskludert fra fellingsområdet. Utgangspunktet for søknaden var felling innenfor kommunene Indre Fosen, Åfjord og Verran, men kommunene ønsker en dialog om avgrensning av fellingsområdet.

Klager mener at skade som omfatter 10 sau/lam og 8 reinsdyr på Fosen i perioden 1. mai til 17. juli i år må betegnes som vesentlig. Tidsrommet viser at det er en pågående skadesituasjon.

Det er flere kongeørner som gjør skade på Fosen. Dette kan ikke være til hinder for uttak av et identifisert individ som beviselig gjør skade. Klager viser til en bestemt kongeørn som har gjort skade og som er observert ved flere andre kadaver.

I e-post av 1. august vises det til observert kongeørnangrep på rein 26. juli i Verran kommune, og til funn av et stort antall lammekadaver der dødsårsaken ikke er mulig å konstatere. Dette underbygger bildet av en akutt og pågående situasjon.

Fylkesmannens behandling av klagen

Fylkesmannen viser til at rovviltforskriften § 12 setter krav om vesentlig skade og innretting mot skadegjørende individ som vilkår for å kunne iverksette skadefelling av kongeørn. Hvorvidt skaden i dette tilfellet er vesentlig, vil være en skjønnsmessig vurdering med rom for ulike konklusjoner. Fram til vedtakstidspunktet 17. juli ble det påvist 18 kadaver av sau og rein der kongeørn er dødsårsak. Skadenes omfang og om de er konsentrert i tid vil spille en rolle i forhold til vurdering av om de er vesentlige eller ikke. Skadene er noenlunde jevnt fordelt i tid fra 18. mai til søknadstidspunktet. Fylkesmannen viser til klagebehandling av sammenlignbar sak fra 2015, og mener ut fra konklusjonen i denne saken at skadene kan karakteriseres som vesentlige.

Klager påpeker at det er flere ørner som forårsaker skade på Fosen. Skadefelling av en kongeørn vil derfor ha begrenset effekt på skadeomfanget. Det normale mønsteret for skade fra kongeørn er at skadene vil reduseres utover beitesesongen.

I skadeområdet er det flere kongeørnterritorier, og det er trolig flere aktuelle både territorielle og unge, ikke-territorielle skadegjørere. Med bakgrunn i dette opprettholder Fylkesmannen sine vurderinger av at kravet til identifisering av skadegjørere ikke er oppfylt.

Fylkesmannen viser til at voksne kongeørner kan ha unger som fortsatt er i reiret, og som er avhengig av foreldrene. Felling av voksne individer vil kunne påføre ungene unødig lidelse.

Søknaden viser til at Klima- og miljødepartementet har sendt ut forslag om endring av forskriften § 12, som en forsøksordning i områder med pågående forskning på kongeørn, blant annet på Fosen. Endringsforslagene er så langt ikke implementert. Fylkesmannen forholder seg derfor til gjeldende bestemmelser.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen inneholder momenter som tilsier en annen vurdering av saken. Saken sendes til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Lovgrunnlaget

Miljødirektoratets behandling av saken er hjemlet i 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) § 12.

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.

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):

[...] Kongeørnbestanden skal forvaltes slik at bestanden opprettholdes på 850 - 1200 hekkende par i Norge.

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 § 12 (Skadefelling av kongeørn):

Fylkesmannen kan gi tillatelse til felling av enkeltindivider av kongeørn som volder vesentlig skade på bufe eller tamrein, forutsatt at felling kan rettes mot bestemte individer, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd b). Vedtak om felling skal være begrenset til et bestemt område og tidsrom. Det kan knyttes vilkår til fellingstillatelsen.

Kunnskapsgrunnlaget

Etter naturmangfoldloven § 8 skal offentlige vedtak så langt som mulig fattes på grunnlag av best mulig kunnskap. Miljødirektoratet anser kunnskapsgrunnlaget som godt i dette tilfellet. Naturmangfoldloven § 9, føre-var-prinsippet, er derfor ikke aktuelt å vurdere nærmere. Den samlede belastningen på kongeørnbestanden, jf. naturmangfoldloven § 10, er ikke like kjent som for de store rovpattedyra, men overvåkingen av kongeørn i regi av Rovdata viser årlige variasjoner i ungeproduksjon i overvåkingsområdene og i mer begrenset grad voksenoverlevelse.

Den norske kongeørnbestanden ble estimert til 963 (652 - 1139) hekkende par i perioden 2010 - 2014, 76 (61 - 87) av disse i gamle Sør-Trøndelag fylke og 67 (64 - 69) i gamle Nord-Trøndelag fylke (NINA Rapport 1158). 12 områder blir intensivovervåket i landet når det gjelder kongeørn, 3 av disse helt eller delvis i Trøndelag. Hver av områdene består av 15 faste hekketerritorier. Gjennomsnittlig produksjon i overvåkingsområdene var 0,3 unger pr territorium i 2016, 0,26 i 2017 og 0,27 i 2018 (NINA Rapport 1602).

I 2018 ble det påvist (dokumentert eller antatt sikker) 35 tap av sau og lam til kongeørn og 20 tap av rein i Trøndelag fylke. Så langt i år er det påvist 39 tap av sau og lam i Trøndelag, hvorav 2 i Verran, 2 i Ålfjord, 1 i Osen, 0 i Roan og 8 i Indre Fosen kommuner. Videre er det påvist tap av 39 rein til kongeørn i Trøndelag så langt i år. 3 av disse i Verran, 4 i Ålfjord, 2 i Osen og 0 i Roan kommuner.

I 2018 ble det startet opp et forskningsprosjekt om kongeørn som tapsårsak på sau i deler av Indre Fosen kommune. Prosjektet bygger på en tidligere studie fra samme område i 2014-2015. Målet for

prosjektet er å få bedre kunnskap om hvilken rolle kongeørn spiller som tapsårsak på lam på utmarksbeite, og hvordan slike tap kan reduseres.

Det er så langt GPS-merket tre kongeørner i studieområdet. Dataene viser at det er stor variasjon i individenes områdebruk. De to voksenfuglene benytter ulike, men mer begrensede areal enn den merkede ungfuglen som siden november 2017 har brukt store områder i Trøndelag og Sverige.

Miljødirektoratets vurdering

Fylkesmannen kan tillate skadefelling av kongeørn på bestemte individer som har forvoldt vesentlig skade på bufe og tamrein. Klima- og miljødepartementet har foreslått visse endringer i regelverket rundt forvaltning av kongeørn, men inntil endringer eventuelt er gjennomført gjelder dagens bestemmelse i rovviltforskriften § 12.

På spørsmål om hvorvidt skadeomfanget er vesentlig, svarer Fylkesmannen positivt og viser til klageavgjørelse fra Miljødirektoratet av 25. august 2015. Denne saken handlet om skadefelling av kongeørn i Rødsjø beiteområde i Rissa kommune, der det var påvist 13 kadaver av lam som var drept av kongeørn fram til vedtakstidspunktet. I saken som omtales her gjelder søknaden et langt større område, og de 13 påviste tapene av lam og 9 tapene av rein er fordelt over tilsvarende stort areal. Miljødirektoratet mener derfor det ikke er naturlig å sammenligne disse to sakene. Med bakgrunn i antall påviste tap, fordelingen av tap over et større geografisk område, samt over en lengre tidsperiode, vurderer Miljødirektoratet at skadene ikke kan karakteriseres som akutt og vesentlig i henhold til rovviltforskriften § 12.

Klagesaken fra 2015 endte opp med at Miljødirektoratet ikke gav adgang til skadefelling. Bakgrunnen var at det ikke var mulig å identifisere skadevoldende individ. I saken som omtales her er det geografiske området langt større, og omfatter flere kongeørnterritorier og ikke-hekkende ungfugler. I dette tilfellet mener klager at ett av flere skadevoldende individ er observert og identifisert. Ut fra beskrivelsen "voksen, eldre kongeørn (fremstår som mørk i fargen)" er det imidlertid tvilsomt om det vil være mulig å gjenkjenne individet i en skadefellingssituasjon. Når skadevolder ikke gjenkjennes, vil sannsynligheten for å felle skadegjørende individ være svært liten og bero på tilfældigheter. Tilsvarende vil sannsynligheten for å redusere framtidige tap til kongeørn være liten ved felling av en tilfeldig ørn. De foreløpige resultatene fra GPS-merkede kongeørner i dette området viser at fuglene benytter store arealer, og at arealbruken overlapper med andre individer.

Klagen viser til at det er fullt mulig å snevre inn fellingsområdet blant annet for å unngå felling innenfor påviste kongeørnterritorier i forbindelse med NINA sitt kongeørnprosjekt. På den måten reduseres sannsynligheten for felling av hekkende og territoriehevdende ørn. Miljødirektoratet vil bemerke at det vil ha liten betydning for sannsynligheten for å ta ut det skadegjørende individet eller for å redusere skadeomfanget.

Etter Miljødirektoratet sin vurdering er tettheten av påviste skader fra kongeørn på Fosen så langt i 2019 ikke vesentlig forskjellig fra andre sammenlignbare områder i landet. Vi ser imidlertid at skadene har pågått lengre utover i beitesesongen enn det som er typisk for kongeørnsskader på lam og rein; helt fram til begynnelsen av august. Det kan ikke iverksettes skadefelling utelukkende for å forebygge skade, slik det er mulig for de andre store rovdyrene. Skadefelling kan ikke benyttes som bestandsregulerende virkemiddel.

Vi anbefaler at næringen tar kontakt med Fylkesmannen for å utrede muligheter for alternative forebyggende tiltak. Fylkesmannen kan gi tilskudd til forebyggende tiltak og akutte tiltak ved pågående større skader i beitesesongen.

Direktoratet konstaterer at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om bestemte skadegjørende individ. Eventuell felling av kongeørn vil derfor gi liten effekt på tapsutviklingen. Videre vurderer vi at tapsomfanget ikke er vesentlige (målt som påviste tap på sau og rein innenfor de aktuelle kommunene på Fosen), jf forskriften § 12. Vilåårene i forskriften § 12 for å gi tillatelse til felling av en kongeørn er dermed ikke oppfylt.

Vedtak

Miljødirektoratet tar ikke klagen fra Indre Fosen, Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen og Verran kommuner til følge. Fylkesmannens vedtak blir ikke endret. Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

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

Kopi til:

Rovviltneimnda i region 6	c/o Fylkesmannen i Trøndelag, Postboks 2600	7734	STEINKJER
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal