

Foreningen våre rovdyr
Postboks 195
2151 ÅRNES

Trondheim, 23.07.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/5704

Saksbehandler:
Kjell Vidar Seljevoll

Avgjørelse av klagesak - vedtak om tillatelse til skadefelling av brunbjørn - Elgå reinbeitedistrikt av 16. juni 2020

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om skadefelling av brunbjørn i Elgå reinbeitedistrikt, datert 16. juni 2020. Direktoratet finner at Fylkesmannen sin behandling av saken er i tråd med gjeldende regelverk, og at det ikke foreligger grunnlag for å endre vedtaket. Deres klage tas ikke til følge.

Viser til klage fra Foreningen Våre Rovdyr av 19. juni 2020, på Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak av 16. juni 2020, om tillatelse til skadefelling av brunbjørn - Elgå reinbeitedistrikt. Klagesaken er behandlet av Fylkesmannen i Innlandet og oversendt til direktoratet for endelig avgjørelse i brev av 23. juni 2020.

Bakgrunn for saken

Den 9. juni ble det observert en bjørn i Elgå reinbeitedistrikt i Engerdal kommune. Det ble søkt om skadefellingstillatelse på bjørnen da den var observert i områder med tamrein. Det forelå ingen påviste skader av rein tapt til bjørn på dette tidspunktet, men det var meldt om at tamrein hadde blitt jaget av bjørnen i en sårbar tid.

Fylkesmannen avsto fellingssøknaden, men ønsket at det ble satt inn tiltak for å forhindre at skader skulle oppstå. Fylkesmannen i Innlandet ba om at Miljødirektoratet foretok en vurdering av om flytting eller skremming av bjørnen, kunne være aktuelle tiltak. Hjemmelen for å iverksette tiltakene flytting og skremming av fredet rovvilt, er tillagt Miljødirektoratet jf. rovviltforskriftens § 13. Miljødirektoratet foretok en vurdering av spørsmålene fra Fylkesmannen 10. juni. Vi hadde fått opplysninger om at den aktuelle bjørnen var merket med GPS-sender og kontaktet derfor prosjektledelsen i forskningsprosjektet for å undersøke om vi kunne få tilgang på informasjon om hvor bjørnen befant seg, for å gjøre et forsøk på å skremme bjørnen vekk fra tamreinområdet. Vi mottok positivt svar fra prosjektet og Statens Naturoppsyn ble gitt et oppdrag om å vurdere og eventuelt gjennomføre et skremmeforsøk rettet mot bjørnen 10. juni.

Et skremmeforsøk med bruk av helikopter ble utført av Statens naturoppsyn i tidsrommet kveld natt mellom 10. og 11. juni. Den aktuelle bjørnen ble ved skremming bragt til riksgrensen mot Sverige og

ut av reinbeitedistriktet, der skremmeforsøket ble avsluttet. Nye meldinger om at bjørnen etter kort tid hadde returnert, ble etter hvert bekreftet fra forskningsprosjektet. Direktoratet ba da Statens Naturoppsyn om en tettere oppfølging i området, for om mulig å bidra til å avklare om den aktuelle bjørnen forårsaket skader på tamrein i området. Det ble 15. juni igjenfunnet en åring og en årskolv av tamrein som begge var drept av bjørn i Elgå reinbeitedistrikt.

Fylkesmannen ga, på bakgrunn av de påviste skadene samt informasjonen om at bjørnen ikke hadde respondert som ønsket på skremmeforsøket 10. juni, fellingstillatelse på bjørnen 15. juni. Tillatelsen er gjort skriftlig i brev datert 16. juni.

Det ble ikke felt brunbjørn i medhold av tillatelsen.

Klagen

Foreningen Våre Rovdyr (FVR) kan ikke se at det har vært noen forverring i situasjonene, mellom 9. juni da Fylkesmannen ga avslag (skriftlig vedtak datert 17. juni), til 15. juni da det ble gitt tillatelse, foruten at det har blitt avdekket to skader på tamrein. FVR påpeker at skadeomfanget i dette tilfellet må anses som å være svært begrenset, og mener at skadeomfanget er for lite til å gi grunnlag for å tillate felling.

Bjørnebestanden ligger langt under det nasjonale bestandsmålet og av den grunn bør det være svært høy terskel for å tillate felling. FVR mener forebyggende tiltak må utprøves over en lengre tid enn hva som har vært tilfelle i den aktuelle situasjonen, for at kravet om å forsøke andre tiltak kan anses oppfylt.

Direktoratet viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen i Innlandet har vurdert klagen i brev datert 23. juni 2020. Der Fylkesmannen skriver følgende;

"Fylkesmannen viser til vedtaksbrevet, og anser at de fleste av momentene i klagen er omhandlet der. Som det fremgår av Fylkesmannens vedtak ble skadeomfanget på vedtakstidspunktet ansett å være begrenset. Fylkesmannen anså likevel at det forelå et vesentlig skadepotensial idet det går et stort antall tamrein på beite i området. Fylkesmannen pekte også på at det fortsatt var en sårbar tid i etterkant av kalvingsperioden. På bakgrunn av at det allerede var forsøkt gjennomført tiltak med å drive bjørnen ut av beiteområdene, men at denne likevel var kommet tilbake og forårsaket skade på tamrein, anså Fylkesmannen det ikke hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak som i tilstrekkelig grad kunne forhindre skade. Muligheten for å gjennomføre tilsvarende tiltak igjen ble også drøftet med Miljødirektoratet. Dette ble ansett å ha usikker effekt, og ikke være hensiktsmessig tiltak for å hindre ytterligere skader. Fylkesmannen anser med bakgrunn i dette at kravene i rovviltforskriften hva gjelder skadeomfang, fremtidig skadepotensiale samt muligheten for å gjennomføre andre forebyggende tiltak er vurdert og begrunnet i fellingstillatelsen.

Fylkesmannen viser til at FVR i klagen ber om at tillatelsen trekkes snarest. Fylkesmannen vurderte ved mottak av klagen om det var forhold som tilsa at fellingstillatelsen burde trekkes tilbake, men

kom til at det ikke var grunnlag for dette. I telefonsamtale med Ingvild Elise Ihle den 19. juni, redegjorde Fylkesmannen for denne vurderingen. Det ble også avklart at FVR ikke krevde utsatt iverksetting av vedtaket, men en ordinær klagebehandling."

Fylkesmannen konkluderer med at de ikke kan se at det i klagen er fremkommet nye momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket, og opprettholder vedtaket av 16. juni 2020. Klagen oversendes Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Det vises for øvrig i sin helhet til fylkesmannens brev med oversendelse av klagen til direktoratet.

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 Miljødirektoratet sitt 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. Videre fremgår det av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i lovens §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b), 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 (...) 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. Det skal være 4-6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger 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 § 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 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

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.

Det nasjonale bestandsmålet for brunbjørn ble etter behandling i St.meld. nr. 15 (2003-2004) satt til 15 årlige ynglinger, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004). Etter Stortingets gjennomgang av rovviltforliket i 2011, Representantforslag 163 S (2010-2011), ble det bestemt at bestandsmålet for bjørn skulle endres fra 15 til 13 årlige ynglinger nasjonalt. Det nasjonale bestandsmålet for brunbjørn er fordelt på 4 av 8 forvaltningsregioner for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. I region 5 er det mål om 3 årlige yngling av bjørn.

Regional forvaltning

De regionale rovviltnemndene har i oppgave å utarbeide forvaltningsplaner som legger føringer for forvaltningen i den enkelte region. Det aktuelle området er i beiteprioriterte områder ifølge

gjeldende forvaltningsplan for fredet rovvilt i region 5, Hedmark. 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.

Når bestandsmålet for den enkelte art er oppnådd, vedtar rovviltnemnda en kvote for betinget skadefelling, jf. rovviltforskriftens § 8, for perioden 1. juni til 15. februar, som gir fylkesmennene mulighet til å iverksette skadefelling etter konkrete vurderinger jf. rovviltforskriftens § 9.

Rovviltnemnda i region 5 har i møte 20. april fattet vedtak om kvote for betinget skadefelling av inntil tre brunbjørn i regionene, og nemnda har vurdert at en kvote på inntil tre dyr ikke vil påføre bestanden en for stor samlet belastning. Fylkesmannen i Innlandet har med sitt vedtak om iverksetting av felling, gitt mulighet for felling av en av de tre bjørnene fra nemndas kvotevedtak.

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. 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 overvåkingsprogram 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 fordeling mellom hanner og binner. Bestandsmålet er angitt i antall årlige ynglinger.

Overvåkingen benytter en metode som er utviklet av Det skandinaviske bjørneprosjektet (Bischof og Swenson 2010), til å beregne hvor mange ungekull av bjørn 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 2019 ble det estimert født syv (7,0) ungekull i Norge, hvorav tre (2,5) innenfor region 5, Hedmark (NINA Rapport 1808, 2020). Bestanden er følgelig under bestandsmålet nasjonalt, men nær det regionale målet innenfor region 5.

Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 148 ulike brunbjørner i 2019, 57 binner og 91 hanner. Tallet på 148 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. 42 individer ble påvist i Hedmark i 2019. 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.

Miljødirektoratet sin vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og § 77 og rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3. Direktoratet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i nml. §§ 8-10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Fylkesmannens vedtak er gjort tilgjengelig på miljøvedtaksregisteret 16. juni 2020. Foreningen Våre Rovdyr har påklaget vedtaket i brev datert 19. juni 2020. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen og klagen tas opp til behandling.

Skadeomfang og skadepotensial

Miljødirektoratet tiltrer Fylkesmannens og FVR sine vurderinger om at det påviste skadeomfanget på vedtakstidspunktet var begrenset, med bare to påviste skader forvoldt av bjørn på tamrein, samtidig var skadene ferske og forvoldt på relativt kort tid. Det er kjent at det å skulle gjenfinne bevismateriale fra predasjon av bjørn på reinkalv er meget krevende.

Fylkesmannen har vurder potensialet for fremtidige skader til å være vesentlig. Det er gjort begrenset mengde med forskning på bjørnens predasjon på tamrein. En svensk studie viser at en bjørn som opptrer i kalvingslandet for rein i gjennomsnitt tar 11 kalver i løpet av en hel kalvingssesong (Karlsson et al. 2012), men det er store variasjoner i predasjonstakt mellom ulike individer av bjørn. Tallene er samlet i samebyer i Norrland, hvor reinen kalver i skogen og der kalvene er tilgjengelige for bjørnepredasjon hele kalvingsperioden.

Risikoen for skade av brunbjørn på tamrein er størst under kalvingsperioden, da først og fremst unge kalver er utsatt for predasjon. Skadepotensialet av en bjørn i tamreinområder er, utfra foreliggende kunnskap, på sitt høyeste ved starten av kalvingstiden og vil bli redusert etterhvert som kalvene vokser til. Den aktuelle tillatelsen ble gitt på slutten av kalvingstiden. Det at det nylig var påvist at to reinsdyr var drept av bjørnen, taler likevel for at det på vedtakstidspunktet var en viss risiko for fremtidig skade i den aktuelle situasjonen.

Andre forebyggende tiltak

Fylkesmannen i Innlandet har i sitt vedtak gjort en vurdering av andre forebyggende tiltak, og kommet til at det på vedtakstidspunktet ikke var andre hensiktsmessige eller praktisk mulige forbyggende tiltak som i tilstrekkelig grad ville bidra til å forhindre fremtidige skader.

Miljødirektoratet tiltrer Fylkesmannens vurdering av mulighetene for å iverksette andre forebyggende tiltak.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak datert 16. juni 2020, 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

Trond Flydal
fung. avdelingsdirektør

Erik Lund
fung. seksjonsleder

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

Kopi til:

Alvdal kommune	Gjelen 3	2560	Alvdal
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Engerdal kommune	Engerdalsveien 1794	2440	Engerdal
Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Innlandet, Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Svahken Sijte	Valdalsfjellet 588	2443	DREVSJØ