



Foreningen våre rovdyr
Postboks 195
2151 ÅRNES

Trondheim, 09.08.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/6509

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Avgjørelse i klagesak - skadefellingstillatelse på brunbjørn i deler av Hamar, Løten og Elverum kommuner

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

Vi viser til klage 30. juni 2016 fra Foreningen Våre Rovdyr (FVR) på Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak 25. juni 2016 gjengitt i brev 27. juni 2016. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev 5. juli 2016.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har i brev 27. juni 2016 informert om muntlig fattet vedtak 25. juni 2016 om skadefelling av 1 brunbjørn i deler av Hamar, Løten og Elverum kommuner vest for Glomma, etter søknad fra Løten og Vang beitelag v/ Ulf Skårholen. Fellingsområdet ble avgrenset til Hamar, Løten og Elverum kommuner nord for rv. 25 og vest for Glomma, med virketid 25. juni - 1. juli 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 anfører de ikke kan se at skadefellingen er rettet mot et bestemt skadegjørende individ, og mener at det ikke vil være sikkert at en eventuelt skutt bjørn vil være samme bjørn som har forårsaket tapet av en søye. Klager ønsker svar på hvordan forvaltningen vil sørge for at det er rett bjørn som blir skutt.

Klager viser videre til at brunbjørnen i Norge er under det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 13 årlige ungekull. Klager mener at 1 søye ikke kan vurderes som et betydelig tap og viser til at bjørner kan vandre langt og at det dermed ikke er sikkert at det vil foreligge et vesentlig skadepotensial i området i tiden fremover. 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 viktig beiteområde for sau.

Fylkesmannen viser videre til at det så langt forelå et begrenset skadeomfang, men at det i det aktuelle beiteområdet i Løten og Vang beiter ca. 4 700 sauer og lam, og at det er viktige beiteområder både sør og nord for beiteområdet. Fylkesmannen mener at skadepotensialet dersom bjørnen fortsatt ville ha tilhold i området ville være betydelig.

Fylkesmannen vurderte det som lite hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak som i tilstrekkelig grad kunne ha forhindre skade for et så stort antall beitedyr.

Fylkesmannen viser videre til Miljødirektoratets vurderinger i sitt vedtak om fastsetting av kvote for betinget skadefelling av 31. mai 2016, samt til Fylkesmannens vurderinger i vedtak av 25. juni, når det gjelder hensyn til naturmangfoldlovens § 18. Fylkesmannen har også redegjort for de faktorer som vil bidra til å minimere risikoen at et annet dyr enn det skadegjørende individet blir felt. Fylkesmannen vurderte at utsatt iverksettelse av vedtaket i medhold av forvaltningslovens § 42 vil kunne medføre at ytterligere skader oppstår og finner ikke at vilkårene for utsatt iverksettelse ikke er til stede.

Fylkesmannen kan ikke se at det i klagen er fremkommet nye momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket av 25. juni 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, (...)

Vedtaket 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 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.

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)

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 overvåkingsprogrammet 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 belastningen 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 belastningen.

Miljødirektoratets vurdering

Gjenstand for Miljødirektoratet sin vurdering av klagen 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 dette 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 rovviltnemnden 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 mener at 1 søyer ikke kan vurderes som et betydelig tap. Det er hjemmel til å gi fellingsstillatelse også i tilfeller hvor det er tale om fremtidig skade, uten at skade har oppstått på vedtakstidspunktet, dersom øvrige vilkår er oppfylt.

Hensyn til tidspunkt, det aktuelle og tilgrensende beiteområders status som viktig og prioritert beiteområde for husdyr, samt det store antall dyr som beiter i området er vektlagt i Fylkesmannens vurdering av skadepotensialet som forelå av tilstedeværelse av bjørn i området, i henhold til føringene i brev fra Klima- og miljødepartementet datert 9. juli 2014 vedrørende skadefelling og begrepet skadepotensiale. Miljødirektoratet er enig i Fylkesmannens vurdering at det forelå vesentlig skadepotensiale og, med hensyn til ovenstående, at formålet ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte. Miljødirektoratet legger videre til grunn at Fylkesmannens avgrensninger gjeldende virketid og skadefellingsområde innretter skadefellingstillatelsen mot et bestemt individ og minimerer risikoen for at annet individ enn skadevoldende individ blir skutt.

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 føringene rovviltforskriften § 2 d og i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, samt nåværende bestandsstatus.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vedtak av 25. juni 2016 gjengitt i brev av 27. juni 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

Susanne Hanssen
fung. seksjonsleder

Veronica Sahlén
rådgiver

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

Kopi til:
Fylkesmannen i Hedmark Postboks 4034 2306 Hamar