

Foreningen Våre rovdyr
Postboks 195
2151 ÅRNES

Trondheim, 10.08.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/6400

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak – vedtak av Fylkesmannen i Oppland om skadefelling av bjørn i Ringeby kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Oppland sitt vedtak om skadefelling av bjørn i deler av Ringeby kommune. Klager gis ikke medhold.

Vi viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Oppland av 28. juli 2017. Foreningen Våre rovdyr klager i brev av 13. juni på vedtak om iverksetting av fellingstillatelse på bjørn gitt av Fylkesmannen i Oppland i brev av 12. juni 2017.

Bakgrunn

Fylkesmannen i Oppland vedtok å iverksette skadefelling av 1 bjørn i deler av Ringeby kommune fra 11. – 16. juni etter muntlig søknad fra Ringeby kommune. 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 2 sauer til bjørn i Breistulen. Fylkesmannen vedtok skadefelling på bakgrunn av potensiale for ytterligere tap av sau. Vi viser for øvrig til begrunnelsene for vedtaket i brev av 12. 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 2 døde sauer må skaden betegnes som minimal.
- Vandringskapasiteten til hannbjørner er ikke vektlagt tilstrekkelig. Bjørnen kan være ute av beiteområdet i løpet av kort tid.
- Felling av hannbjørner kan føre til infanticid, dvs. at eventuelle nye hannbjørner tar livet av bjørneunger i området.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen behandlet klage fra Foreningen Våre rovdyr i brev av 28. juli i år.

Bestandssituasjonen for bjørn i Norge er sterkt påvirket av den svenske bestanden. Pr. 12. juni i år hadde 4 bjørner blitt felt i 2017, samtlige hannbjørner og samtlige etter vedtak fra Miljødirektoratet. Alle bjørner som er registrert ved DNA i Oppland er hannbjørner. Bjørner i Oppland har vandret ut fra reproduksjonsområdene for bjørn i Sverige og i deler av Hedmark. Slike hannbjørner er ansvarlige for en stor andel av bjørneskader på beitedyr. Felling av slike hannbjørner har begrenset innvirkning på bestandens overlevelse.

Fylkesmannen mener at kunnskapen om den samlede belastningen bjørnebestanden blir utsatt for er tilstrekkelig, jf. naturmangfoldloven § 10, og at prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning er tillagt tilstrekkelig vekt i vedtaket. Det er svært lite sannsynlig at det blir felt binne i Oppland. Det er ikke behov for å vurdere føre-var-prinsippet i dette tilfellet.

Ungedødeligheten hos bjørn er høy, bl.a. på grunn av infanticid. Felling av store hannbjørner kan øke forekomsten av infanticid. Felling av 1 hannbjørn utenfor reproduksjonsområdet for bjørnebestanden vil likevel ha begrenset påvirkning på forekomsten av infanticid innenfor reproduksjonsområdet.

Fylkesmannen viser videre til rovviltforliket i Stortinget som presiserer at virkemiddelbruken mot rovviltskader skal være forskjellig, avhengig av om skaden er innenfor eller utenfor reproduksjonsområdet for rovviltartene. Utenfor skal det ikke være rovvilt som representerer skadepotensial på beitedyr. Uttak av rovvilt som gjør skade skal effektueres raskt, og det skal være en lav terskel for vedtak om uttak.

Det slippes om lag 14 000 dyr på utmarksbeite i Ringeby øst for Lågen. En stor andel av disse dyra hadde allerede blitt sluppet på utmarksbeite da skadesituasjonen oppsto. Det var da allerede for sent å iverksette forsinket slipp, eller å iverksette andre forebyggende tiltak. Det var allerede funnet 2 døde dyr, og det var et vesentlig potensial for ytterligere skader. Fylkesmannen mener det ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger enn felling.

Fylkesmannen ser ikke at det fremkommer nye opplysninger som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket av 11. juni 2017, og sender 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 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 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:

Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er 13 årlige ynglinger i Norge. Det er ikke mål om yngling av bjørn i Oppland.

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 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 nedsanking 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. Pr. 8. august er det felt 6 bjørner i år, av disse 1 i Oppland.

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 store mengder 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 og der skadepotensialet vurderes som stort.

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.

Vedtak

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. Fylkesmannen i Oppland sitt vedtak opprettholdes, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Gudrun Syrstad
fung. seksjonsleder

Anders Braa
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	Lillehammer
Rovviltneemnda region 3 v/Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	Lillehammer
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007, Dep	0030	OSLO