

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

22/1819-19

28 juni 2022

Avgjørelse av klage på vedtak om avslag på søknad om skadefelling av brunbjørn i Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Sel kommuner i rovviltregion 3

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Sel kommuner av 20. mai 2022 og fra Nord-Fron kommune av 25. mai 2022 på Miljødirektoratets vedtak av 23. mai 2022 om avslag på søknad om skadefelling av bjørn i de samme kommunene. Klagen av 20. mai 2022 er klage på muntlig avslag i saken 19. mai 2022.

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 23. mai 2022 om avslag på søknad om skadefelling av bjørn i Sør-Fron, Nord-Fron, Ringeby og Sel kommuner.

Departementet vurderer saken slik at situasjonen nå tilsier at det ikke er grunnlag for å innvilge skadefellingstillatelse på en bjørn i det aktuelle området, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Departementet viser til at vilkårene for skadefelling ikke automatisk er oppfylt selv om et rovdyr observeres i beiteprioritert område. Det må alltid gjøres en konkret vurdering av om vilkårene er oppfylt i den enkelte situasjon. I denne konkrete saken vises det til at det ikke er registrert skader på sau eller lam forårsaket av bjørn i det aktuelle området så langt i 2022. Det ble heller ikke registrert skader forårsaket av bjørn i det aktuelle området i 2021. Siste registrering av bjørn i området var 2. juni 2022. Departementet har derfor vurdert saken slik at situasjonen i området nå tilsier at det ikke er grunnlag for å innvilge skadefellingstillatelse på en bjørn i det aktuelle området. En endring i situasjonen, for eksempel at det registreres bjørn i området nå under beitesesongen og/eller at det registreres skader forårsaket av bjørn i området, kan føre til endrede vurderinger. Departementet understreker at det må gjøres en konkret vurdering av om vilkårene for

felling er oppfylt i hvert enkelt tilfelle. En eventuell ny vurdering vil i tråd med normal saksgang ligge til statsforvalteren.

Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Sør-Fron kommune ved Midt-Gudbrandsdalen landbrukskontor søkte 28. april 2022 om skadefelling av en bjørn etter dokumentasjon av en bjørn i Frydalen i Sør-Fron kommune. Miljødirektoratet avsto søknaden i brev av 6. mai 2022. Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Sel kommuner søkte 15. mai 2022 om skadefelling av en bjørn etter dokumentasjon av bjørn på Sør-Frons østside samme dag. Miljødirektoratet avsto søknaden i brev av 16. mai 2022. Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Sel kommuner søkte 19. mai 2022 om skadefelling av en bjørn i et område øst for Lågen. Miljødirektoratet avsto søknaden i brev av 23. mai 2022. Miljødirektoratet ga også et muntlig avslag på søknaden av 19. mai 2022 samme dag.

Miljødirektoratets avslag av 23. mai 2022 ble påklaget av Ringeby, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel kommuner i e-post av 20. mai 2022 og Nord-Fron kommune 25. mai 2022. Sør-Fron kommune ba i e-post av 24. mai 2022 om rask behandling av klagesaken. Miljødirektoratet opprettholdt sitt vedtak, og oversendte klagesaken til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse i brev av 7. juni 2022.

Fra 1. juni er det statsforvalteren som har myndigheten til å fatte vedtak om skadefelling av bjørn. Departementet er kjent med at Landbrukskontoret i Midt-Gudbrandsdalen 2. juni 2022 søkte Statsforvalteren i Innlandet om skadefelling av en bjørn i Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Sel kommuner, og at Statsforvalteren avsto søknaden 2. juni 2022. Avslaget ble påklaget 2. juni 2022, og Statsforvalteren opprettholdt sitt vedtak og oversendte 3. juni 2022 saken til Miljødirektoratet som klageinstans. Departementets klagebehandling gjelder vedtak fattet av Miljødirektoratet, men faktum fra vedtaksdato til klagebehandling vil også ligge til grunn for departementets vurdering.

Klagers anførsler

Miljødirektoratet har i sin oversendelse av saken oppsummert klagen slik:

«I klagen fra 20. mai vises det til avslag fra direktoratet blant annet datert 19. mai. Det var et muntlig avslag. Klagen viser til at bjørnen har oppholdt seg i samme område i nærmere fire uker, i et område som er en av Norges største regioner for utmarksbeite, totalt omkring 15 000 dyr på beite.

Sauene skal snart slippes på utmarksbeite og det er stort potensiale for skade fra den aktuelle bjørnen.

Området er beiteprioritert, og det skal således ikke være rovdyr her, sier klagerne. Bjørnen må felles umiddelbart for å forebygge skade og redusere konflikt.

I klagen fra Nord-Fron kommune vises det til avslag på søknad om skadefelling av bjørn fra direktoratet datert 6. mai, 16. mai og 23. mai, alle 2022. Klagen viser også til klagen fra alle fire kommuner av 20. mai.

I henhold til rovviltforliket mener de aktuelle kommunene at det må gis tillatelse til skadefelling av en bjørn i beiteprioritert område for å forebygge skade i et område med stort skadepotensiale. Beiteslipp er nært forestående.

Det vises til klagen i sin helhet, som er vedlagt.»

Miljødirektoratet sin vurdering

Miljødirektoratet sier i oversendelsen av klagesaken blant annet at:

«Vi viser til vårt vedtak 23. mai 2022, hvor vi legger til grunn føringer i naturmangfoldloven og rovviltforskriften, i tillegg til Representantforslag 163 S (2010-2011). Det er av betydning at dokumentene som er førende for forvaltningen leses i sin helhet, ettersom det for rovviltforvaltningen er lagt føringer med kryssende hensyn som må avveies.

Vi finner innledningsvis også grunn til å påpeke at vårt utgangspunkt er at brunbjørn ble fredet i Kgl.res. 11. mai 1973, og at eventuelle vedtak om fjerning/felling, skjer etter konkrete interesseavveininger der en etter konkrete vurderinger av aktuell situasjon har funnet at hensynet til brunbjørn som fredet art, må vike til fordel for andre hensyn. Hovedregelen for forvaltninga av arten er at den er fredet, men det er etablert unntaksregler som gir mulighet for uttak der behovet anses stort, og forutsatt at gitte vilkår er oppfylt. Vurderinger av påført skade og skadepotensial er derfor sentralt ved vurdering av om skadefelling skal iverksettes.

Det er ikke påvist skade av bjørn i dette området i år eller i 2021. I rovviltforskriftens kommentar til § 9 står det blant annet: "Tilfeller hvor det nylig har skjedd angrep som også ligger an til å fortsette, og som samlet sett er å betrakte som vesentlige, ligger i kjernen av bestemmelsens virkeområde." Samtidig er det hjemmel blant annet for å gi fellingstillatelse uten forutgående skade for å redusere fremtidig skade, dersom øvrige vilkår er oppfylt. Miljødirektoratet sitt hjemmelsgrunnlag er ikke forskriften § 9, men vurderer søknader om skadefelling etter samme kriterier som Statsforvalterne gjør etter § 9.

Region 3 har ikke bestandsmål for bjørn, og det er derfor ikke satt av forvaltningsområde for bjørn, jf. forvaltningsplanen for region 3. Det er ikke dermed sagt at det ikke kan forekomme bjørn i regionen. Det må påregnes fra tid til annen. Behovet for skadefelling må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Vi viser også til bestandssituasjonen for bjørn i landet, som i lang tid har vært under bestandsmålet på 13 årlige ynglinger. Rovdata estimerte at det i 2021 var 8,1 ynglinger av bjørn i landet, ingen av disse i region 3.

Miljødirektoratet viser til at kommunene kan ta kontakt med Statsforvalteren for å avklare muligheter for forebyggende tiltak, og ev. tilskudd til forebyggende tiltak. Vi er kjent med at årsaken til at bjørnen har vært i området over så lang tid trolig skyldes et elgkadaver som den har spist på.»

Miljødirektoratet kom etter dette til følgende konklusjon:

«Miljødirektoratet har vurdert vedtaket av 23. mai 2022 på nytt, men kan ikke se at det er kommet inn nye opplysninger som har avgjørende betydning for vår vurdering av saken. Vi finner ikke grunnlag for å endre på vedtaket og sender med dette saken til Klima- og miljødepartementet for klagebehandling.»

Klima- og miljødepartementets vurdering

Saken er behandlet etter lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven eller nml.) §§ 18 første ledd bokstav b og 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 13, jf. §§ 1, 3 og 4. Departementet har, i henhold til naturmangfoldloven § 7, lagt prinsippene i nml. §§ 8 til 10 og § 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige 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.

På rovviltfeltet må forvaltningsmålet etter nml. § 5 ses i sammenheng med de vedtatte bestandsmålene som Stortinget har fastsatt for de fire store rovdyrartene, og skal forstås slik at det ikke er til hinder for en geografisk differensiert rovviltforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 376. Nml. § 5 og prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning er konkretisert i rovviltforskriften §§ 3 og 4 og de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. De nasjonale bestandsmålene er videre fordelt på de åtte forvaltningsregionene for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. I forvaltningsregion 3 (tidligere Oppland), der det aktuelle området ligger, er det ikke et regionalt bestandsmål om yngling av bjørn.

Departementet anser at kunnskapsgrunnlaget i hovedsak er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, og at kravet i nml. § 8 dermed er oppfylt. I denne saken foreligger det etter departementets syn tilstrekkelig kunnskap og føre-var-prinsippet i nml. § 9 får mindre betydning. Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. naturmangfoldloven § 10, foreligger det statusrapporter og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen arten utsettes for. Ut over enkelte påkjørsler og tilfeller av sykdom skjer avgangen av bjørn i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling. I 2021 ble det registrert 13 døde bjørner nasjonalt, hvorav 1 i forvaltningsregion 3. Av de 13 var 2 binner. Det er registrert seks døde bjørner i Norge så langt i 2022 (fire i forvaltningsregion 6 (Trøndelag, Møre og Romsdal), en i forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark) og en i forvaltningsregion 5 (Hedmark)).

Brunbjørnen er fredet i Norge. Likevel kan bjørn felles for eksempel for å hindre skade på husdyr og tamrein når vilkårene i nml. er oppfylt. Departementet skal i denne saken vurdere om det skal tillates uttak av bjørn for å «avverge skade» på husdyr og tamrein, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b. Det er ytterligere to vilkår som må være oppfylt for at felling kan tillates: formålet må ikke kunne nås på annen tilfredsstillende måte og fellingen må ikke true bestandens overlevelse, jf. nml. § 18 andre ledd. Dersom alle de tre vilkårene i nml. § 18 er oppfylt, kan departementet tillate uttak av bjørn.

I denne saken er det søkt om skadefelling av bjørn i forvaltningsregion 3, som ikke har et regionalt bestandsmål for brunbjørn. Hele region 3 er dermed prioritert til beitenæring når det gjelder bjørn, jf. forvaltningsplanen for rovvilt i regionen. Det tilsier at det normalt skal være en lavere terskel for felling av bjørn enn om området lå i et forvaltningsområde for bjørn. Departementet vil likevel vise til at dette ikke tilsier at det ikke kan forekomme bjørn utenfor forvaltningsområdene for bjørn. Det må gjøres en konkret vurdering av om det kan og skal åpnes for skadefelling i hvert enkelt tilfelle, jf. vilkårene for felling i regelverket.

Vilkåret om å avverge skade

Etter nml. § 18 første ledd bokstav b kan uttak av brunbjørn tillates for å «avverge skade» på blant annet husdyr og tamrein. Det følger av Høyesterettsavgjørelsen fra 2021 om lisensfelling av ulv (HR-2021-662-A) at «avverge» innebærer at fellingen kan skje som et forebyggende tiltak, jf. avsnitt 82. I lys av Bernkonvensjonen må det stilles visse minstekrav til skadens alvorlighet og omfang, jf. samme avsnitt.

Klager opplyser at det i det aktuelle området slippes om lag 15 000 sau og lam på utmarksbeite, og at skadepotensialet er stort. Totalt er det påvist sju skader på sau og lam forårsaket av bjørn i forvaltningsregion 3 i 2021, men ingen skader har skjedd i de aktuelle kommunene. Det ble ikke utbetalt erstatning for tap av sau og lam til bjørn i de aktuelle kommunene i 2021. Miljødirektoratet har i sin avgjørelse av 23. mai 2022 vist til at det ikke var påvist skade forårsaket av bjørn i området på vedtakstidspunktet, og at det ikke er påvist tap av sau i området i 2021. Miljødirektoratet skriver også i sin avgjørelse av 23. mai at de, i særskilte tilfeller, også kan vurdere uttak uten at det har skjedd skader dersom skadehistorikken og skadepotensialet er omfattende og sannsynlig. De potensielle skadene må da kunne oppstå innen en viss nærhet i tid.

I denne saken har klager søkt om skadefellingstillatelse ved flere anledninger. Ved første søknad var det noen uker til slipp av dyr på beite. I Miljødirektoratets avslag av 6. mai og 16. mai er det vist til at det er noe tid igjen til området vil bli benyttet til utmarksbeite, og at det i mellomtiden er en mulighet for at bjørnen trekker seg ut av området. Når departementet nå behandler saken er det, ifølge Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu og Sel kommuner i klage av 20. mai 2022 samt Sør-Fron kommune i e-post av 24. mai 2022, sluppet beitedyr på beite i området.

Departementet viser til at det per 27. juni 2022 ikke er dokumentert skader på husdyr forårsaket av bjørn i det aktuelle området så langt i 2022. Videre er det i Rovbase ikke registrert observasjoner av bjørn i det aktuelle området siden 2. juni 2022. Departementet vurderer derfor saken slik at situasjonen nå tilsier at det ikke er grunnlag for å innvilge skadefellingstillatelse på en bjørn i det aktuelle området, jf. nml. § 18 første ledd bokstav b. En endring i situasjonen, for eksempel at det registreres bjørn i området nå under beitesesongen og/eller at det registreres skader forårsaket av bjørn i området, kan føre til at vurderingen endres. Departementet understreker at det må gjøres en konkret vurdering av

dette i hvert enkelt tilfelle. En eventuell ny vurdering vil i tråd med normal saksgang ligge til statsforvalteren.

Ettersom departementet kommer til at det ikke er grunnlag for å åpne for skadefelling etter nml. § 18 første ledd bokstav b nå, er det ikke nødvendig å gå videre til en vurdering av vilkårene i nml. § 18 andre ledd. Departementet vil likevel komme med noen vurderinger knyttet til disse bestemmelsene.

Vilkåret om at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte

Det følger av nml. § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. I vurderingen av vilkåret vil prinsippet om arealdifferensiert forvaltning, som blant annet følger av rovviltforskriften § 1 og rovviltnemndas regionale forvaltningsplan, veie tungt, jf. rovviltforskriften § 13. Av rovviltforliket fra 2011 fremgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig, noe som blant annet innebærer at beitenæring skal tilpasses rovvilt i de områder der rovvilt har prioritet, mens det i prioriterte beiteområder skal gjøres raske uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. Det aktuelle området ligger som nevnt over ikke i et forvaltningsområde for bjørn, men i beiteprioritert område når det gjelder bjørn. Prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning innebærer at andre interesser enn bjørn skal ha forrang i dette området.

Miljødirektoratet har i avslag av 23. mai 2022 vist til at bjørnen har holdt seg i dette området over lang tid på grunn av det de forstår er et elgkadaver. Statsforvalteren i Innlandet, i oversendelsen av klagen på sitt vedtak av 2. juni til Miljødirektoratet i brev av 3. juni, nevner at bjørnen jevnlig har vært innom et kadaver der det er satt opp et viltkamera.

Miljødirektoratet har oppfordret søkerne til å vurdere muligheten for å fjerne elgkadaveret for å øke mulighetene for at bjørnen skulle forlate området. Departementet mener det ikke bør legges til rette for god tilgang på kadaver som kan benyttes av bjørn midt i et viktig beiteområde for sau. Dette kan ha ført til at bjørnen har oppholdt seg lenger i området enn den ellers ville gjort.

Vilkåret om at uttaket ikke må true bestandens overlevelse

Det følger av naturmangfoldloven § 18 andre ledd at vedtak etter bestemmelsens første ledd bokstav a til f bare kan treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse. Vilkåret må vurderes konkret i den enkelte sak, og terskelen kan tenkes å variere avhengig av blant annet fellingsgrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget, jf. HR-2021-662-A avsnitt 65. Eventuell usikkerhet om den fremtidige utviklingen av en bestand har betydning i vurderingen, og det ligger en viss margin i begrepet «truer» bestandens overlevelse, jf. HR-2021-662-A avsnitt 63 og nml. § 6.

Departementet viser til at det er den felles skandinaviske bjørnebestanden som vurderes, jf. HR-2021-662-A avsnitt 59-61. Departementet vurderer at et eventuelt uttak av en bjørn i region 3 ikke ville ha truet overlevelsen til den felles skandinaviske bjørnebestanden, jf. nml. § 18 andre ledd.

Departementets konklusjon

Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 23. mai 2022 om avslag på søknad om skadefelling av bjørn i Sør-Fron, Nord-Fron, Ringeby og Sel kommuner.

Departementet vurderer saken slik at situasjonen nå tilsier at det ikke er grunnlag for å innvilge skadefellingstillatelse på en bjørn i det aktuelle området, jf. naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b. Departementet viser til at vilkårene for skadefelling ikke automatisk er oppfylt selv om et rovdyr observeres i beiteprioritert område. Det må alltid gjøres en konkret vurdering av om vilkårene er oppfylt i den enkelte situasjon. I denne konkrete saken vises det til at det ikke er registrert skader på sau eller lam forårsaket av bjørn i det aktuelle området så langt i 2022. Det ble heller ikke registrert skader forårsaket av bjørn i det aktuelle området i 2021. Siste registrering av bjørn i området var 2. juni 2022. Departementet har derfor vurdert saken slik at situasjonen i området nå tilsier at det ikke er grunnlag for å innvilge skadefellingstillatelse på en bjørn i det aktuelle området. En endring i situasjonen, for eksempel at det registreres bjørn i området nå under beitesesongen og/eller at det registreres skader forårsaket av bjørn i området, kan føre til endrede vurderinger. Departementet understreker at det må gjøres en konkret vurdering av om vilkårene for felling er oppfylt i hvert enkelt tilfelle. En eventuell ny vurdering vil i tråd med normal saksgang ligge til statsforvalteren.

Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Gro Kvelprud Moen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Landbruks- og matdepartementet
Miljødirektoratet
Rovviltnemnda i region 3
Statsforvalteren i Innlandet

Adresseliste

Nord-Fron kommune	Nedregate 50	2640	VINSTRÅ
Ringebu kommune	Hanstadgata 2	2630	RINGEBU
Sel kommune	Botten Hansensgate 9	2670	OTTA
Sør-Fron kommune	Kommunevegen 1	2647	SØR-FRON