

NOAH – for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 17.09.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/6577

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak - Klage på vedtak om tillatelse til skadefelling av bjørn i Grane kommune 24. juli 2021

Miljødirektoratet gir ikke medhold i klage på Statsforvalteren i Nordland sitt vedtak om skadefelling av en bjørn i Grane kommune 24. juli 2021, jf. 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) § 18.

Statsforvalteren i Nordland mottok 24. juli 2021 muntlig søknad fra Grane kommune om tillatelse til skadefelling av bjørn i på bakgrunn av påvist tap av sauer til bjørn. Statsforvalteren gav tillatelse til felling samme dag. NOAH- For dyrs rettigheter påklagde vedtaket 4. august 2021.

Statsforvalteren gav ikke klagen medhold og oversendte klagesaken til Miljødirektoratet til endelig avgjørelse 26. august 2021.

Klagen

Klager er bekymret for at det i det hele tatt tillates skadefelling av bjørner, som er kategorisert som sterkt truet på Norsk rødliste. Bestanden er langt under det norske bestandsmålet, og NOAH etterlyser en plan for hvordan og når dette bestandsmålet skal nås. Så lenge det ikke foreligger en slik plan er det desto viktigere å anvende føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9.

Klager mener at vilkåret om skade ikke er oppfylt. Verken det nasjonale eller det regionale bestandsmålet for bjørn er oppfylt, noe som betyr at terskelen for iverksetting av skadefelling må være høy. Kun 7 sauer var påvist tapt til bjørn da søknad om skadefelling ble sendt. Det er ikke et tilstrekkelig skadeomfang. Selv om geografisk differensiert forvaltning legges til grunn i norsk rovviltforvaltning mener NOAH at det må være et minstekrav til skadens alvorlighetsgrad og omfang før skadefelling iverksettes, også innenfor beiteprioriterte områder.

Klager viser til at det kan være fordelaktig ut fra et bevaringsperspektiv at hannbjørner benytter andre områder enn områder som er avsatt til ynglende bjørner.

Skadefelling er ikke forholdsmessig tiltak i dette tilfellet. Vedtaket mangler en konkret vurdering av skaderisikoen. Et av hovedvilkårene for å tillate skadefelling er dermed ikke oppfylt.

Det er heller ikke tilstrekkelig begrunnet at skadefelling er det eneste forebyggende tiltaket som kan anvendes i dette tilfellet. NOAH viser til andre forebyggende tiltak som rovviltavvisende gjerder, skremming og bruk av nattkve for husdyr. Endret driftsform vil være mer effektive for å avverge skader fra bjørn.

NOAH viser til at forvaltningsplanen for region 7 i praksis ikke fungerer etter hensikten når det gjelder bjørn. Forvaltningsområdet for bjørn ligger ikke innenfor områder som økologisk sett passer for bjørn, og det er usannsynlig at bestandsmålet vil kunne oppnås innenfor dette området. Differensiert rovviltforvaltning fungerer ikke i praksis når forvaltningsområdene er uegnede, for små eller fragmenterte.

I vedtaket blir det anbefalt å benytte hund under fellingsforsøket. NOAH viser til at hunder er stressende for bjørnen. Spesielt gjelder det løs, på drevet halsende hunder, men også spiss hunder og andre løse hunder. Det er ikke i samsvar med ynglefredningsprinsippet å benytte løse hunder på denne tiden av året. Dersom vedtaket opprettholdes ber NOAH om at bruk av hund ikke skal være tillatt.

Vi viser til klagen i sin helhet.

Statsforvalterens behandling av klagen

Statsforvalteren mener det foreligger tilstrekkelig kunnskap om bjørn, slik at føre-var-prinsippet i denne saken har mindre betydning. Miljødirektoratet fastsatte en betinget skadefellingskvote på 1 bjørn i Nordland. Statsforvalteren anser at bruk av denne kvoten ikke vil sette bjørnebestandens overlevelse i fare.

Den aktuelle bjørnen er mest sannsynlig en hannbjørn. Felling kan likevel føre til at forvaltningsmålet til en viss grad blir vanskeligere eller forsinket. Det er satt vilkår om at binner med unger som opptre sammen er unntatt fra fellingstillatelsen.

Det aktuelle området er i prioritert beiteområde. Statsforvalteren er enig i at det er store svakheter med forvaltningsplanen for region 7. Klima- og miljødepartementet har presisert at vedtatt plan gjelder inntil departementet har gjennomført nødvendige endringer i planen.

Ved iverksettelsen av vedtaket var det påvist 9 sauekadavre drept av bjørn i Grane og Hattfjelldal kommuner. Ut fra funn av ferske kadaver og omfanget av beitedyr i området ble skadepotensialet vurdert som betydelig.

Sauenæringa i området har mottatt tilskudd til ekstraordinært tilsyn. På denne tiden av året er det ikke praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak. Mot slutten av beitesesongen kan tidlig sankning være aktuelt.

Når det gjelder bruk av hund, gir Statsforvalteren kun generelle anbefalinger. Det er kommunen som ev. gir dispensasjon etter hundeloven for bruk av løs hund. Det er ikke åpnet for bruk av løs, på drevet halsende hund under forsøket.

Lovgrunnlag

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) og forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) utgjør den juridiske rammen for direktoratets vedtak.

Formålet i naturmangfoldloven (§ 1) sier:

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 å ta vare på artene og deres genetiske mangfold på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Tiltak etter naturmangfoldloven skal likevel avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 blir fraveket, men tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 blir nådd på annen måte eller i annet tempo enn om en bare tar hensyn til naturmangfoldet, jf. prinsippet om geografisk differensiert rovviltforvaltning. Naturmangfoldloven § 5 og prinsippet om geografisk differensiert forvaltning er konkretisert gjennom §§ 3 og 4 i rovviltforskriften og gjennom de regionale forvaltningsplanene for rovvilt.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal en legge til grunn prinsippene i §§ 8 til 12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig styresmakt. Naturmangfoldloven §§ 8 er omtalt senere.

Vi viser til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 13, jf. §§ 1 og 3, der det framgår:

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- 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. (...)

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 § 18, 3. ledd (Klageadgang):

Andre vedtak som fattes med hjemmel i denne forskrift kan påklages etter reglene i forvaltningsloven

Rovviltforskriften § 9 første ledd (Statsforvalterens myndighet til iverksetting av betinget skadefelling):

Statsforvalteren 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. Statsforvalteren 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.

Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er fastsatt til 13 årlige ynglinger, jf. rovviltforskriften § 3. Det nasjonale bestandsmålet for bjørn er videre fordelt på 4 av 8 forvaltningsregioner for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 4. Vi viser forøvrig til rovviltforliket i Stortinget i 2011, Representantforslag 163 S (2010 – 2011), om fortolkning av gjeldende regelverk.

Bestandssituasjon for bjørn og overvåking

Rovdata estimerte at det i 2020 var 8,5 ynglinger av bjørn i landet. I rovviltregion 7, Nordland fylke, er det fastsatt et bestandsmål på 1 årlig yngling av bjørn. Rovdata beregnet at det mest sannsynlig var 0 ynglinger av bjørn i regionen i 2020.

I alt 3 bjørner ble påvist gjennom DNA-analyser i region 7 i 2020, alle hannbjørner. Av i alt 150 DNA-registrerte bjørner i landet i 2020 var 43 % binner.

I 2020 ble det registrert 10 døde bjørner i landet, og samtlige kunne individbestemmes. Av disse var 5 voksne (1 binne) felt på skadefelling og resten unger. 4 av ungene hadde ukjent dødsårsak og 1 var død på grunn av annen bjørn. Per 17. september i år er det registrert 13 døde bjørner i landet, hvorav 2 voksne binner. 12 bjørner er felt på skadefelling, 1 er felt etter påstand om nødverge. Ingen bjørner er felt i region 7, Nordland.

Miljødirektoratet anser kunnskapen om bjørnebestanden som god, jf. krav om kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8. I tilfeller hvor kunnskapsgrunnlaget vurderes som godt vil føre-var-prinsippet spille en tilsvarende mindre rolle.

Skadesituasjon og erstatning for rovviltskader

Statsforvalteren i Nordland erstattet ingen tap av sau i Grane kommune til bjørn i 2020. I Hattfjelldal kommune ble det erstattet 57 sauer som tapt til bjørn. Det representerte 9 % av alle erstattede sauer til rovvilt i kommunen i 2020.

Statens naturoppsyn har påvist tap av 3 sau og lam til bjørn i Hattfjelldal kommune i 2020, ingen i Grane kommune.

Per 17. september i år er det påvist til sammen 25 skader på sau og lam som skyldes bjørn i Grane kommune i 2021, 6 av disse ble funnet fram til 24. juli. I Hattfjelldal kommune er det påvist tap av 9 sau og lam til bjørn i samme tidsrom, 3 av disse ble funnet fram til 24. juli.

Miljødirektoratet sine vurderinger

Det aktuelle fellingsområdet er utenfor forvaltningsområdet for bjørn i region 7.

Miljødirektoratet har myndighet til å fastsette fellingskvoter for bjørn i region 7, fordi bestandsmålet på 1 årlig yngling i regionen ikke ble oppnådd i 2020. Kvoten for betinget skadefelling ble fastsatt til 1 bjørn. Statsforvalteren har myndighet til å forvalte denne kvoten i samsvar med rovviltforskriften § 9.

Miljødirektoratet viser til at det skal være en tydelig forskjell i forvaltningsutøvelsen mellom beiteprioriterte og rovviltprioriterte områder. Det betyr at det forutsetter en lavere terskel for å iverksette skadefelling utenfor forvaltningsområder for bjørn enn innenfor. På den andre siden tilsier hensynet til bjørnebestanden og muligheten for å nå det regionale bestandsmålet i 2021 en stor grad av forsiktighet når det gjelder uttak. Spesielt gjelder det binner. I dette tilfellet er det imidlertid størst sannsynlighet for at det skadevoldende individet er en hannbjørn.

Det er et vilkår for skadefelling i naturmangfoldloven § 18 andre ledd, at *formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte*. Når Statsforvalteren skal vurdere skadefelling etter rovviltforskriften § 9 er dette vilkåret å forstå som at det *ikke finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning*.

Direktoratet er enig med klager i at det vil være svært krevende å opprettholde en bjørnebestand på bestandsmålet innenfor dagens forvaltningsområde for bjørn. Forvaltningsområdet er ikke tilpasset bjørnens økologiske behov.

Rovviltforskriften § 4 setter krav om at det skal være 1 årlig yngling av bjørn i region 7. Primært skal ynglingene ivaretas innenfor forvaltningsområder for bjørn fastsatt i rovviltregionens forvaltningsplan. Dersom disse arealene ikke er tilstrekkelig egnet for å sikre et stabilt tilfang av 1 årlig yngling innenfor forvaltningsområdet, må også områder utenfor i større grad aksepteres som leveområde for bjørn for å sikre bestandsmålet.

Den geografisk differensierte forvaltningen er et virkemiddel for å oppnå bestandsmålet uten for store konflikter med beite – og reinnæringen. Bestandsmålet er derfor overordnet soneforvaltningen.

I dette tilfellet har Statsforvalteren et vanskelig dilemma. På den ene siden hensynet til bjørnebestanden og fremtidig mulighet for å oppnå bestandsmålet for regionen, på den andre siden å avverge en potensielt alvorlig skadesituasjon.

Når skaden oppstår i juli er det begrenset hvilke andre tilfredsstillende forebyggende tiltak mot skade som er tilgjengelig. Mot slutten av beitesesongen vil tidlig sanking være et effektivt tiltak for å skille beitedyr fra rovdyr. Tiltak som skremming, rovviltavvisende gjerde eller bruk av nattkve er enten lite effektive, uaktuelle i en akuttsituasjon eller for inngripende tiltak i et beiteprioritert område.

Status når vedtaket ble fattet var 6 påviste saueskader forvoldt av bjørn i Grane kommune. I tillegg var det påvist 3 bjørneskader i Hattfjelldal. Med unntak av 4 nylige skader nord i Grane var det relativt lang avstand til øvrige skader i Grane og til skadene i Hattfjelldal. Tapene var lite konsentrert og de som var det hadde et relativt lite omfang. Direktoratet mener at dette i seg selv er en for lav terskel for å utløse et vedtak om skadefelling. Spesielt med tanke på de begrensninger som soneforvaltningen har for bjørneforvaltningen i Nordland og status i forhold til det regionale bestandsmålet.

På den andre siden oppsto skadene relativt tidlig i beitesesongen, og Statsforvalteren anså potensialet for ytterligere skader som stort, sett i forhold til antall beitende sau i områdene. I ettertid er det per normal sankedato 10. september påvist 25 tapte sau og lam til bjørn i Grane kommune.

Når det gjelder bruk av hund, har Statsforvalteren gitt generelle opplysninger om de regler som gjelder. Tillatelse til bruk av andre løse hunder enn løs, på drevet halsende hunder vurderes av kommunen etter hundelovens bestemmelser.

Etter en samlet vurdering mener Direktoratet det forelå tilstrekkelig grunnlag for Statsforvalteren til å gi fellingstillatelse på en bjørn i Grane kommune 24. juli 2021.

Vedtak

Miljødirektoratet gir ikke medhold i klage på Statsforvalteren i Nordland sitt vedtak om skadefelling av en bjørn i Grane kommune 24. juli 2021, jf. 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) § 18.

Statsforvalterens vedtak av 24. juli 2021 står ved lag.

Avslaget er endelig og kan ikke påklages videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Kopi til:

Statsforvalteren i Nordland	Postboks 1405	8002	Bodø
Grane kommune	Industriveien 2	8680	TROFORS
Roviltnemnda i region 7	Moloveien 10	8002	BODØ
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Landbruksdirektoratet	Postboks 1450 Vika	0116	OSLO