

«MOTTAKERNAVN»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»

Trondheim, 26.08.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/8364

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak - klage på avslag på søknad om skadefelling av bjørn i deler av Grong og Høylandet kommuner

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Trøndelag sitt avslag på søknad om skadefellingstillatelse på bjørn i deler av Grong og Høylandet kommuner. Direktoratet finner at Fylkesmannen sin behandling er i samsvar med gjeldende regelverk og føringer, og at det ikke foreligger grunnlag for å endre vedtaket. Klagen tas ikke til følge.

Sakens bakgrunn

Grong kommune søkte muntlig om skadefelling av en bjørn i deler av Grong og Høylandet kommuner 6. august 2020, og fikk avslag fra Fylkesmannen i Trøndelag til skadefelling samme dag. Bakgrunnen for søknaden var funn av et sauekadaver nord for Skarlandsvatnet dokumentert tatt av bjørn i august 2020 og tidligere skader fra samme område i juli. Fylkesmannen avsto søknaden fordi det var kun en ny skade etter at det ble felt 2 bjørner i samme skadeområde senest 17. juli i år. Grong kommune påklagde Fylkesmannen sitt avslag i brev av 12. august.

Fylkesmannen ser ikke at klagen tilfører informasjon som ikke var kjent ved vedtakstidspunktet og oversender klagen for endelig behandling til Miljødirektoratet i brev av 19. august 2020.

Klagen

Grong kommune ber om at det blir gitt tillatelse til skadefelling av bjørn.

Klager mener det er påvist tap av 8 sauer og lam i de aktuelle beiteområdene i Grong etter at de to bjørnene ble felt i skadefelling 12. og 16. juli i år. Det er dokumentert forekomst av 2 hannbjørner i området gjennom DNA-analyse, og det er ikke påvist forekomst av binne i området etter at binne ble felt 16. juli.

Klager viser til at skadeområdet er vest for E6 og derfor utenfor forvaltningsområdet for bjørn. I henhold til stortingets rovviltforlik i 2011 punkt 2.2.19 skal soneforvaltningen være tydelig, og det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområder for tamrein. Klager viser til flere styringsdokumenter som understreker behovet for en tydelig soneforvaltning.

Fylkesmannen kan iverksette skadefelling for å forhindre framtidig skade. Med tanke på skadeomfanget i 2019 og potensialet for skade utover i beitesesongen i år, mener klager at det er svært aktuelt å iverksette skadefelling. Slike uttak kan gjøres av forvaltningen uavhengig av om bestandsmålet er nådd.

Klager stiller spørsmål til hvordan rovviltforskriften § 9 er vektlagt i vedtaket. Områdets betydning som beitemark og muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak skal særlig tas hensyn til. Fôrsituasjonen i år er kritisk på grunn av mye tørke.

Det mest tapsutsatte sauebruket har vært utsatt for store påkjenninger, bl.a. krav om dokumentasjon av risikovurdering og plan for tilsyn, og varsel om mulig beitenekt fra Mattilsynet. Rovviltforliket legger til grunn at det ikke er behov for beitenekt etter dyrevelferdsloven i prioriterte beiteområder.

Det er ikke anledning til å sette til side et prioritert beiteområde for å oppnå bestandsmålet for bjørn. I nærheten av området er det påvist 5 ulike binner før det ble skutt ei binne i Grong 16. juli i år. Binner er stedegne og det betyr at det vil bli en permanent stans i muligheten for å felle skadegjørende bjørn så lenge forekomst av binner forhindrer felling.

Klagen viser til at det skal være lav terskel for å ta ut hannbjørner som gjør skade og som utgjør et skadepotensial i beiteprioriterte områder.

Vi viser til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Klagen er vurdert ut fra den informasjon som Fylkesmannen hadde ved søknadstidspunktet.

Til sammen hadde SNO påvist tap av 8 sauer som tapt til bjørn i det aktuelle området etter at de to bjørnene ble felt i skadefelling, sist 17. juli. Det siste kadaveret ble anslått drept 3. - 4. august. Det vil si at det kun er påvist 1 sau tapt til bjørn de siste to ukene.

Utenom de to felte bjørnene, er det påvist ytterligere to bjørner i området i år, NT154 og NT159. Disse er begge hannbjørner, og er antatt å være 2,5 år gamle.

Når Fylkesmannen har vurdert rovviltforskriften § 9, 2. ledd punktene a) - d) har hensynet til skadepotensialet, områdets betydning som beiteområde, mulighetene for forebyggende tiltak og en tydelig soneforvaltning trukket i retning av at det burde vært gitt skadefellingstillatelse i dette tilfellet. Når det likevel ikke ble gitt, skyldes det at det er påvist kun ett kadaver tatt av bjørn den senere tiden, og skadesituasjonen ble ikke vurdert å være akutt.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen inneholder opplysninger som ikke var kjent ved vedtakstidspunktet, og som skulle medføre at Fylkesmannen endret sitt vedtak. Fylkesmannen opprettholder derfor sitt avslag og sender klagen videre til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Lovgrunnlaget

Miljødirektoratets behandling av saken er hjemlet i 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, 3. ledd.

Naturmangfoldloven § 1 (formål):

«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.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b), jf. rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3, hvor det framgår:

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, (...)*

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 § 18 (Klageadgang), 3. ledd:

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

Rovviltforskriften § 9 første ledd (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

rovviltneemnden, 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 f fremkommer det at det nasjonale bestandsmålet for bjørn i region 6 (Midt-Norge: Trøndelag og Møre- og Romsdal) er 3 årlige ynglinger av bjørn.

Kunnskapsgrunnlaget

Om overvåkning av bjørn og bestandssituasjonen i Norge og region 6 (Midt-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. 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 overvåkningsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3, rapport fra Rovdata 15. mai 2020 vedrørende bestandsstatus for gaupe, jerv, ulv og brunbjørn, rapport fra Rovdata om populasjonsovervåking av brunbjørn og DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2019 (NINA rapport 1808).

Bestandsmålet er gitt i antall årlige ynglinger. Overvåkingen har derfor tatt i bruk en modell, 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. Modellen 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 mest sannsynlig født 7 kull i Norge, hvorav 1,9 i region 6. Dette er under bestandsmålet for regionen. Av de fire regioner med nasjonalt fastsatt bestandsmål for brunbjørn, er det regionale målet oppnådd kun i region 5 (estimert 3 ungekull), og det nasjonale bestandsmålet på 13 årlige ungekull i Norge er ikke nådd.

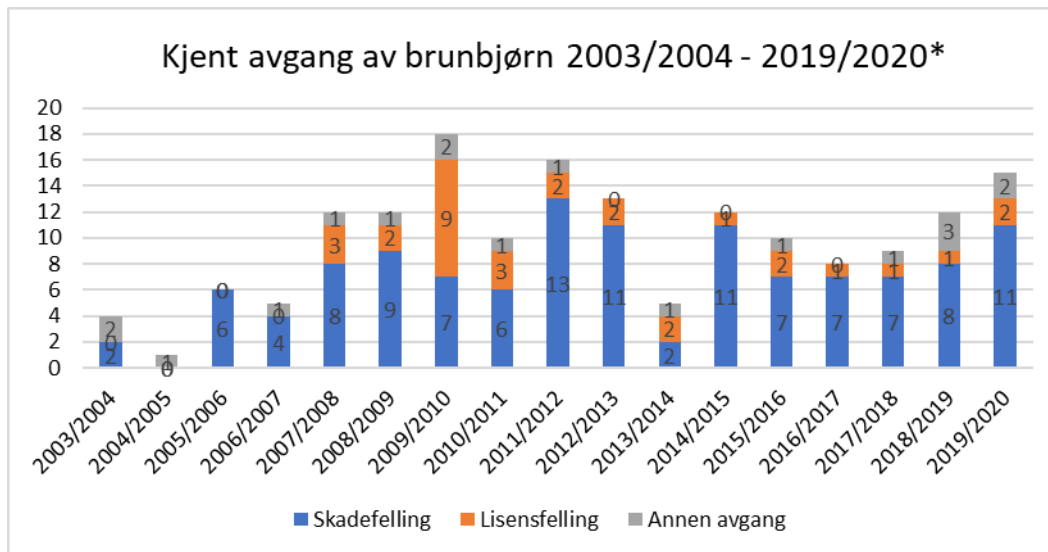
Resultatene fra DNA-analysene identifiserte 148 ulike brunbjørner i 2019, 57 binner og 91 hanner. Binner ble i samsvar med tidligere DNA-undersøkelser, bare påvist i avgrensede og spesifikke geografiske områder i Finnmark, Troms, Trøndelag og Hedmark. Tallet på 148 ulike individ er minimumstall, da en ikke kan gå ut fra at en har lyktes i å samle materiale etter alle individ i alle områder. Samtidig er det slik at bjørnebestanden i grenseområdene i hovedsak er felles med Sverige. Mange ekskrement- og hårprøver i grenseområdene kan derfor stamme fra brunbjørner som har hoveddelen av sitt leveområde i Sverige.

Kjent avgang av brunbjørn i Norge i 2019 var totalt 15 bjørner (hvorav 4 var binner), mens det i 2018 var en kjent avgang på totalt 12 bjørner. Så langt i år er det registrert 10 døde bjørner (minst 1 binne) i Rovbase. 4 unger er funnet døde i Trysil, 1 unge er funnet drept av annet dyr i Sør-Varanger, 3 er felt på skadefelling i Nord-Østerdalen og 2 er felt på skadefelling i Grong i Trøndelag.

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, slik at miljøforvaltningen i stor grad har oversikt over den samlede belastningen (Fig. 1).

Direktoratet konstaterer at bestanden av brunbjørn ligger under det fastsatte bestandsmålet for landet og at en også er under bestandsmålet for brunbjørn i region 6. Miljødirektoratet viser videre til at antall ungekull av bjørn har vært relativt stabilt i en årrekke. Det er i liten grad felt hunndyr på skade- eller lisensfelling, og binner med unger og deres unger har vært og er unntatt både ved delegasjon av myndighet til å iverksette skadefelling og ved åpning av lisensfelling på brunbjørn.

Det er til sammen påvist 7 ulike bjørner i Grong og Høylandet i 2020 gjennom analyse av DNA. To av disse ble felt i Grong på skadefelling 12. og 17. juli. To av sønnene til binna som ble felt 17. juli er identifisert innenfor det aktuelle skadeområdet vest for E6. Tre andre individer, blant disse ei binne, er identifisert innenfor forvaltningsområdet for bjørn øst for E6 i Grong kommune.



Figur 1. Total kjent avgang av brunbjørn i Norge i perioden 31. mars til 1. april i landet siste 17 år.

Om skadesituasjonen og områdenes prioritet

Høylandet og Grong kommuner vest for E6 er utenfor forvaltningsområdet for bjørn i region 6.

I Grong kommune er registrert 18 døde sauer, og i Høylandet kommune 3 sauer, der skade- eller tapsårsaken er påvist bjørn fram til og med 16. juli i inneværende år i Rovbase. Den siste bjørnen ble felt i skadefelling 17. juli. Alle er i beiteprioritert område vest for E6. Etter 16. juli er det påvist 2 bjørneskader i Grong og 10 i Høylandet kommune der skadedato antas å være eller med sikkerhet er etter 17. juli. Totalt er det påvist tap av 31 sau og lam til bjørn i Grong kommune i 2020 fram til 26. august i år, og tilsvarende 13 i Høylandet kommune.

Fram til søknadstidspunktet var det 1 kadaver som med sikkerhet var drept av bjørn etter binna ble felt 17. juli. Det var i Høylandet kommune.

Fylkesmannen erstattet 224 sau og lam som tapt til bjørn i Grong kommune for beitesesongen 2019. Tilsvarende ble det erstattet 4 sau og lam til bjørn i Høylandet kommune.

Miljødirektoratets vurdering

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 vårt vedtak om kvote for betinget skadefelling for brunbjørn og gaupe 29. mai 2020, hvor direktoratet konkluderer med at en betinget skadefellingskvote på inntil 5 bjørner i region 6, 7 og 8 ikke vil true brunbjørnbestandens overlevelse. Det er så langt belastet 2 bjørner i medhold av tillatelsen, hvorav 1 er ei voksen binne i region 6.

Miljødirektoratets vurdering om at kvotens størrelse ikke truer bjørnebestandens overlevelse er under forutsetning om at det i størst mulig grad unngås å felle binner, samt at binner med unger unntas fra felling. Hunndyr er den mest begrensende faktoren for bestanders tilvekstpotensiale. Dette er særlig viktig å ta hensyn til i forvaltning av brunbjørn hvor den norske bestanden er langt under fastsatt bestandsmål og hvor det er et ønske om at bestanden skal øke mot bestandsmålet.

Uttak av binner påvirker både nåværende og fremtidig bestandstall og størst reduserende effekt kan forventes ved uttak av voksne binner i reproduktiv alder.

Etter prinsippet om geografisk differensiert forvaltning skal terskelen for felling være lavere i beiteprioriterte områder enn i forvaltningsområder for rovdyr. Det skal likevel gjøres en vurdering i hvert enkelt tilfelle, jf. rovviltforskriften § 9. Fylkesmannen viser til skadehistorikk i området og et stort potensiale for ytterligere skade på sau i et område med mye sau på beite. Miljødirektoratet er enig med Fylkesmannen i denne vurderingen. Samtidig er det grunn til å anta at skadepotensialet vil være vesentlig mindre i år enn i 2019 etter at det ble tatt ut 2 bjørner på skadefelling i området i juli.

Direktoratet er også enig i Fylkesmannens vurdering av saken ved behandlingen av søknaden om felling. På det tidspunktet forelå det ingen akutt tapssituasjon, og det eneste sikre tapet av sau til bjørn etter skadefelling 17. juli var et tilfelle i Høylandet kommune 3. eller 4. august. Det er mistanke om at også flere av de undersøkte kadavrene ble drept etter 17. juli, men disse ble i så fall drept senest 23. juli.

Det er påvist 2 bjørner i området som med all sannsynlighet fremdeles er i live, begge hannbjørner. I tillegg kan det finnes andre bjørner i området. Det er påvist binne som antagelig er i følge med unge innenfor forvaltningsområdet for bjørn Namsskogan kommune og en annen binne i forvaltningsområdet for bjørn i Grong kommune i år, begge om lag 20 km fra det aktuelle skadeområdet.

Hensynet til bestandsmålet for bjørn tilsier en høy terskel for skadefelling i de tilfeller det er stor risiko for felling av binne. Direktoratet anser det ikke som en stor risiko at det finnes binne innenfor området, men kan heller ikke anse det som usannsynlig. Region 6 er langt fra å nå bestandsmålet på 3 årlige ynglinger. Det store frafallet av binner i sommer som i hovedsak benytter areal innenfor region 6 tilsier ikke en positiv utvikling fram mot det fastsatte bestandsmålet for regionen. I alt 8 binner ble felt på skadefelling i Sverige like ved grensen til Norge og Trøndelag i mai i år, av disse 4 unger. 2 av de voksne binnene hadde sine revir i all hovedsak på norsk side.

Direktoratet viser til at hensynet til bjørnebestanden tilsier en grundig vurdering før iverksetting av skadefelling, også utenfor forvaltningsområdet for bjørn der det kan finnes binner. Direktoratet mener at det skadeomfang som lå til grunn for søknaden representerer en for lav terskel for å utløse skadefelling.

Beitesesongen 2020 nærmer seg slutten, og det betyr at det vil være tilgjengelig andre virkemidler enn felling for å avverge ytterligere tap til bjørn. Vi oppfordrer næringen til å ta kontakt med Fylkesmannen for å drøfte muligheter for tilskudd til forebyggende tiltak.

Vedtak

Med hjemmel i Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift av 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 18, jf. § 9, tar Miljødirektoratet ikke klagen fra Grong kommune til følge, og opprettholder Fylkesmannen i Trøndelag sitt avslag av 7. august 2020. Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

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

Kopi til:

Rovviltnemnda i region 6	c/o Fylkesmannen i Trøndelag, Postboks 2600	7734	STEINKJER
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal