

Osen kommune
Kommunehuset
7740 Steinsdalen

Trondheim, 28.02.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/3353

Saksbehandler:
Anders Braa

Avgjørelse i klagesak - klage på Fylkesmannen i Trøndelag sitt avslag på søknad om skadefelling av 2 jerver i deler av Fosen

Viser til klage fra Indre Fosen kommune på Fylkesmannen i Trøndelag sitt avslag på søknad om iverksetting av skadefelling av jerv i deler av Fosen 6. februar 2020. Søknaden ble sendt av Indre Fosen kommune på vegne av Fosen rovviltregion, og det ble søkt om skadefelling av 2 jerver innenfor et område som omfatter Indre Fosen, Åfjord, Ørland, Osen, deler av Inderøy og deler av Steinkjer kommuner. Klagen ble behandlet og oversendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse 14. februar 2020.

Klagen

Klagen fra Indre Fosen kommune er datert 10. februar 2020.

Klager mener at Fylkesmannen har et handlingsrom i rovviltforskriften til å kunne iverksette skadefelling selv om det ikke er en pågående skadesituasjon. Kommunen viser til kommende skadepotensiale i form av kalving av rein og slipp av sau på beite.

Med bakgrunn i rovviltforskriften § 9 og kommentarene til denne argumenterer kommunen for at vedtaket bør omgjøres:

- Det er dokumenterte skader til jerv i siste beitesesong
- Fylkesmannen gav skadefellingstillatelse på 1 jerv siste beitesesong
- Fremtidige skader vurderes til å være vesentlige
- Det er påvist to ulike jerver med fast tilhold i prioritert beiteområde
- Miljødirektoratet forsøkte å gjennomføre ekstraordinært uttak av jerv på Fosen etterjulsvinteren 2019

Klager viser til regional forvaltningsplan for rovvilt som har noen aktuelle elementer for denne saken:

- Lisensfelling skal ikke alene gi grunnlag for å avslå søknad om skadefelling
- Fylkesmannen kan etter søknad eller etter eget tiltak fatte vedtak om skadefelling for å hindre fremtidig skade
- For bjørn og jerv må en kunne ta ut individer bl.a. som skadefelling i alle kalvingsområder for rein. Uttak bør skje i forkant av kalvingstiden.

Klager argumenterer for at lisensfelling kan virke som et dårlig virkemiddel for uttak på Fosen. Skadefelling er et mer effektivt virkemiddel for uttak.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen skal etter rovviltforskriften § 9 vurdere momenter som a) områdets betydning som beitemark, b) skadens omfang og betydning, c) potensialet for fremtidige skader og d) muligheten for å gjennomføre forebyggende tiltak. Området har viktig betydning som beiteområde for sau og rein, og det er et potensiale for fremtidig skade. Det er imidlertid ikke en pågående skadesituasjon, og Fylkesmannen har vurdert søknaden i forhold til muligheten for å forebygge skade. Området har ingen fast bestand av jerv men i denne saken er det påvist at to jerver har tilhold på Fosen.

Det er generell lav terskel for å gi fellingstillatelse på jerv i beiteprioriterte områder i region 6, men den er ikke fraværende. Det er ikke påvist tap til jerv i dette området, og det er kun i unntakstilfeller det kan gis forebyggende skadefellingstillatelser i saker hvor det ikke er påvist skade. Fylkesmannen ser på søknaden som et bestandsregulerende tiltak. Fylkesmannen understreker at lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet for bestandsregulerende tiltak.

Lisensfelling ble stoppet midlertidig etter at ordinær kvote var fylt i Trøndelag i begynnelsen av februar, men ble åpnet på ny for beiteprioriterte områder 6. februar etter at reservekvoten ble tatt i bruk.

Det har ikke kommet frem nye moment i klagen. Klagen oversendes 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 er omtalt senere i vedtaket. §§ 11 (*kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver*) og 12 (*Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*) er lite aktuelle i dette tilfellet.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b), 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 (...) 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. 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 rovviltneemnden, 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 er fastsatt et mål på 10 årlige ynglinger i region 6, Trøndelag og Møre og Romsdal, jf. forskriften § 4 f). Det vises videre til Representantforslag 163S (2010-2011), og Stortingets behandling av denne den 17. juni 2011.

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 av hensyn til allmenne helse og sikkerhetshensyn, luftsikkerhet 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 nedsinking av tamdyr, 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.

Om arealdifferensiering i rovviltregionene:

Av rovviltforliket i 2011 fremgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Det vil si at forvaltningen skal være tydelig forskjellig 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. Det aktuelle området er utenfor forvaltningsområde for jerv.

Kunnskapsgrunnlaget

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 viser til beskrivelsen av det Nasjonale overvåkningsprogrammet for rovvilt i kommentarene til rovviltforskriften § 3. 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. Det foreligger betydelig kunnskap om den samlede belastningen jervebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Jervebestanden er ikke begrenset av tilgjengelig areal. Utover enkelte påkjørsler, naturlig dødelighet og ulovlige felling er avgangen av jerv i hovedsak gjennom lisensfelling og skadefelling.

Bestandsmålet er gitt i tallet på årlige ynglinger. Siste endelige rapport om bestandsstatus av jerv finnes i Rovdata sin rapport (NINA rapport 1722) fra oktober 2019. Bestandsstatus er 61 påviste ynglinger i landet i 2019, hvorav 17 i region 6. 5 av disse ynglingene ble tatt ut gjennom hiuttak.

Etter start av lisensfellingsperioden 10. september 2019 er det registrert til sammen 64 døde jerver i Norge pr 15. februar 2020. 14 av disse er felt på skadefelling etter vedtak av Fylkesmannen eller Miljødirektoratet.

I region 6 ble 24 jerver belastet lisensfellingskvoten på 28 jerver for perioden 2019/2020.

Skade på sau og lam

Jerv er skadevolder på sau og rein. I 2019 ble det erstattet 1330 sau og lam som tapt til jerv i Trøndelag. Det representerer 21 % av alle erstattede tap av sau til rovvilt i Trøndelag samme år. 14 sauer/lam ble erstattet som tapt til jerv fra omsøkt fellingsområde på Fosen i 2019, alle fra Indre Fosen kommune. Det er usikkert om noen saueiere fra Steinkjer kommune som fikk erstatning for tap til jerv hadde beite på Fosen.

Det ble ikke utbetalt erstatning for tap av tamrein til jerv til Fovsen-Njaarke reinbeitedistrikt etter reindriftsåret 2017/2018. Av samlet erstatning for 297 rein tapt til rovvilt i distriktet, var imidlertid 86 angitt som tapt til uspesifisert fredet rovvilt.

Det er ikke påvist skade på sau eller tamrein av jerv på Fosen sør og vest for Namdalseid de siste tre årene.

Miljødirektoratet sin vurdering

Rovviltnemnda i region 6 har fastsatt en kvote på inntil 5 jerv som kan felles i betinget skadefelling i perioden 1. juni 2019 til 15. februar 2020. Før 6. februar var det felt 4 jerv på denne kvoten i region 6, alle etter vedtak fra Miljødirektoratet. Når nemnda fastsetter kvote for betinget skadefelling etter forskriften § 8, skal nemnda bygge på den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, data om biologiske og bestandsmessige forhold og om skade- og konfliktsituasjonen, jf. forskriften § 7, 2. ledd.

Det skal være en tydelig forskjell i forvaltningen mellom rovviltprioriterte områder og områder prioritert til beitedyr. Innenfor forvaltningsområdet for jerv skal det være en høy terskel for uttak av jerv. Det er likevel slik at Fylkesmannen må foreta en konkret vurdering av grunnlaget for å iverksette skadefelling også innenfor beiteprioriterte områder i hvert enkelt tilfelle.

Fylkesmannen skal vurdere å iverksette skadefelling etter søknad eller etter eget tiltak etter rovviltforskriften § 9. Det har Fylkesmannen gjort, og peker spesielt på at det ikke er en pågående skadesituasjon som grunnlag for å avslå søknaden. En eventuell skadefellingstillatelse i dette tilfelle

vil i stor grad bære preg av å være et bestandsregulerende tiltak, som i all hovedsak skal håndteres gjennom lisensfelling. Fylkesmannen viser videre til at det ikke er fast bestand av jerv på Fosen, men at streifdyr kan forekomme.

Miljødirektoratet slutter seg til Fylkesmannens vurderinger, og understreker at det ikke er påvist skade fra jerv på tamrein eller sau på Fosen de siste 3 årene. 2 lam er undersøkt av Statens naturoppsyn i Åfjord og Indre Fosen i 2019 med status *usikker jerv*. For at jerv skal anses som en påvist skadeårsak må konklusjonen være satt til *antatt sikker* eller *dokumentert jerv*. Det er kun i unntakstilfelle det iverksettes forebyggende skadefelling uten at det foreligger påviste skader på forhånd. I kommentaren til rovviltforskriften § 9 står det bl.a. at *"tilfelle 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."*

Miljødirektoratet viser også til henvendelse fra Indre Fosen kommune av 6. februar 2020 til Miljødirektoratet om ekstraordinært uttak av jerv ved bruk av Statens naturoppsyn vinteren og våren 2020. Tilsvarende henvendelse har vi fått fra Fylkesmannen i Trøndelag 7. februar, som på vegne av rovviltnemnda i region 6 ber direktoratet om å vurdere ekstraordinært uttak av jerv på Fosen. Bakgrunnen for henvendelsen var at det ble dokumentert forekomst av jerv i Indre Fosen 4. februar i år.

Miljødirektoratet vurderer fortløpende behovet og muligheten for å iverksette ekstraordinære uttak av enkeltindivider av jerv utover vinteren. Slike uttak prioriteres først og fremst ut fra områder med kjent skadeproblematikk, og hvor vi vurderer det er potensiale for store fremtidige skader. Så langt har det ikke vært grunnlag for å prioritere uttak av jerv på Fosen.

Ved ekstraordinære uttak i regi av Statens naturoppsyn har det vært praksis for å benytte bedøvelse til immobilisering av jerv etter 15. februar. Årsaken er at da er det yngletid for jerv, og en risikerer å felle tisper fra nyfødte valper. Dersom det viser seg at påskutt dyr er ei lakterende tisper, vil tisper normalt få påsatt GPS-halsbånd slik at hun senere kan følges til ynglehi for uttak av både tisper og valper.

Nytt av året er en presisering fra Statens legemiddelverk om at bruken av medikament til bedøvelse er begrenset til veterinær med spesialkompetanse til bruk av slike preparater. I praksis betyr det at det vil legges vesentlige begrensninger på Statens naturoppsyn sin mulighet for å gjennomføre uttak av enkeltdyr etter 15. februar. Uttak av valper i hi vil fortsatt kunne gjennomføres fordi det ikke krever bruk av bedøvelse.

Miljødirektoratet vil sende endelig svar på henvendelsen fra Indre Fosen kommune i løpet av våren.

Vedtak

Fylkesmannen i Trøndelag har avslått søknad om skadefelling i samsvar med forutsetningene i rovviltforskriften § 9.

Miljødirektoratet tar ikke klagen til følge. Fylkesmannens vedtak blir ikke endret. Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
fung.avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

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

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal