



BØMLO KOMMUNE
Rådhuset Leirdalen 1
5430 BREMNES

Saksbehandlar, innvalstelefon
Olav Overvoll, 5557 2315

Statsforvaltaren opphevar Bømlo kommune sine vedtak om skadefelling av grågås våren 2023

Statsforvaltaren gir BirdLife Norge, Sunnhordland lokallag, medhald i at skadefellingsløyva på grågås i Bømlo våren 2023 er gitt på mangelfullt grunnlag, og opphevar derfor kommunen sine vedtak.

Klagar får ikkje medhald i merknadane knytt til tidspunktet for kommunen sine vedtak og tidsperioden for skadefellinga.

Vi viser til klage frå Birdlife Norge, Sunnhordland lokallag, datert 17. april 2023, på 12 fellingsløyve på til saman 51 grågjess, gitt av Bømlo kommune våren 2023, og til kommunen si behandling av klagen. Kommunen held fast ved sitt vedtak, og har i brev av 31. august sendt saka vidare til Statsforvaltaren for vurdering.

Om søknadane

Søknadane gjeld fellingsløyve på grågås som beitar på innmark (areal for grasproduksjon) om våren. Bakgrunnen for søknadane er økonomisk tap (reduert avling og redusert forkvalitet), og at skremming av gjessene har hatt liten effekt – gjessene kjem tilbake til den aktuelle marka etter kort tid.

Om løyva

Kommunen si grunngjeving for løyva er at skaden er eller kan bli av vesentleg betydning, skadeførebygging er i rimeleg utstrekning forsøkt, og uttaket er eigna til å stanse eller vesentleg avgrense skadesituasjonen.

Kommunen gav 12 løyve til felling av til saman 51 gjess. Fordelt på 17 bruk gir dette eit gjennomsnitt på tre gjess pr. bruk. Løyva vart gjevne i perioden 30. mars – 18. april, og var gjeldande fram til og med 23. april. Kommunen opplyser at 21 gjess vart felt.



Om klagen

Birdlife Norge, Sunnhordland lokallag meiner at skadefellingsløyva er gitt på mangelfullt grunnlag, ved at viltforskrifta § 3-3, bokstav b og d ikkje er oppfylt. Dei stiller seg òg kritiske til at siste fellingsdato er sett så seint som 23. april, og viser til at grågåsa kan vere godt i gang med hekkinga på dette tidspunktet. Dei foreslår 31. mars som siste moglege dato for skadefellingsløyve på grågås.

Av omsyn til reell klagerett, oppmodar Birdlife òg om at det ikkje blir fatta vedtak om fellingsløyve tett opp mot tidsperioden løyvet gjeld for. Dei foreslår 31. januar som seinaste vedtaksdato, slik at eventuelle medhald i klager kan takast til følgje i praksis.

Kommunen si vurdering av klagen

Bømlo kommune har vurdert klagen, og held fast ved alle vedtaka om skadefelling. Kommunen meiner at § 3-3 i viltforskrifta er oppfylt, også bokstav b og d.

Kommunen er klar over at tidsperioden for fellingsløyva kan strekkje seg inn i grågåsa si hekketid, men viser til at det i hovudsak er ungfuglar eller ikkje-hekkande fuglar som gjer skade på innmark om våren.

Når det gjeld tidspunktet for løyva, peikar kommunen på at ein ikkje kan gi løyve til felling av skadedyr før skaden har oppstått, og at ein ikkje kan gi skadeløyve på grunnlag av skade tidlegare år.

Rettsleg grunnlag i saka

Etter viltforskrifta § 3-5, kan kommunen gi løyve til skadefelling av grågås for å stanse eller avverje skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vatn eller annan eigedom. Eit løyve føreset òg at vilkåra i viltforskrifta § 3-3 er oppfylte. Kommunen må òg vurdere ein søknad om skadefelling opp mot dei miljørettslege prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8-12, og vurderinga skal gå fram av vedtaket, sjå naturmangfaldlova § 7.

Statsforvaltaren si vurdering

Viltforskrifta opnar for skadefelling på visse vilkår, jf. § 3-3 i forskrifta. Alle vilkåra må vere oppfylte dersom ein skal kunne gi løyve til skadefelling.

Viltforskrifta § 3-3 bokstav a: «Skaden er eller kan bli av vesentlig økonomisk betydning.»

Etter vår vurdering er vilkåret ikkje tilstrekkeleg vurdert i kommunen sine vedtak. Sjølv om gjess som beitar på innmark ut i frå erfaring kan gjere skade, skal likevel det økonomiske tapet vurderast konkret i samband med kvar enkelt søknad om skadefelling.

Kva som kan reknast som «vesentleg økonomisk betydning» må vurderast ut i frå skjøn. På små bruk, som vi har mange av på Vestlandet, kan sjølv relativ få gjess gjere stor prosentvis skade på avlinga. Skadeomfanget er ikkje alltid lett å fastsetje, men i ein søknad om skadefelling eller i behandlinga av slike søknader, bør ein likevel prøve å anslå skaden, anten i form av kroner og øre eller som eit prosentvis avlingstap. Dersom søknaden ikkje inneheld ein konkretisering av avlingstapet eller tilstrekkeleg opplysningar om skadeomfanget, må kommunen vurdere å innhente meir informasjon frå søkjar; sjå forvaltingslova § 17.

Viltforskrifta § 3-3 bokstav b: «Skadeforebyggende tiltak er i rimelig utstrekning forsøkt, vurdert ut fra hvilke verdier som skal beskyttes og kostnadene ved alternative tiltak.»

Det går ikkje fram i alle løyve om søkjar har prøvd forebyggande tiltak, men det blir sagt at uttak av nokre gjess vil gi ein skremmeeffekt slik at beiteskadane blir redusert. Kommunen har ikkje gjort ei sjølvstendig vurdering av om vilkåret er oppfylt. For å kunne gjere ei tilstrekkeleg vurdering av om vilkåret er oppfylt, bør saka opplysast med noko meir utdjuing av forsøkte tiltak. Vi viser også her til kommunen si plikt til å sørge for at saka er tilstrekkeleg opplyst; sjå forvaltningslova § 17.



Viltforskrifta § 3-3 bokstav c: «Uttaket rettes mot skadegjørende individ.»

Kommunen har ikkje gjort ei sjølvstendig vurdering av vilkåret. Men fordi uttaket er retta mot beitande gjess på innmark, og dermed skadegjerande individ, legg vi til grunn at vilkåret i utgangspunktet er oppfylt.

Viltforskrifta § 3-3 bokstav d: «Uttaket er egnet til å stanse eller vesentlig begrense skadesituasjonen.»

Det går ikkje fram av sakene om tidlegare erfaringar har vist at skadefelling har hatt god effekt det året skadefellinga har skjedd. Problemet er uansett årvisst, og fører altså ikkje til ei varig løysing på problemet. Kommunen har ikkje gjort ei konkret vurdering av vilkåret. Også på dette punktet meiner vi det er trong for fleire opplysningar for å kunne vurdere om vilkåret er oppfylt. Saka bør opplysast med utdjuping av erfaringar med tidlegare skadefelling, og ei vurdering av tiltak som gir meir varig effekt.

Viltforskrifta § 3-3 bokstav e: «Uttaket ikke truer bestandens overlevelse.»

I forvaltingsplanen for gås for Bømlo (sendt på høyring) er den samla hekkebestanden av grågås anslått til minimum 33 par, men talet på ikkje-hekkande gås som held seg i området er ikkje talfesta. Ved tildeling av skadefellingsløyve, må ein alltid gjere ei vurdering av korleis fellinga kan tenkast å påverke den lokale bestanden. Eit fellingsløyve må òg sjåast i samanheng med eventuelle andre fellingsløyve i kommunen, slik at det totale talet på løyve blir sett i forhold til lokal bestand. Dette har ikkje blitt gjort i skadefellingsløyva i Bømlo.

Naturmangfaldlova §§ 8 – 12

Ved alle offentlege vedtak som kan påverke naturen skal miljørettsprinsippa i naturmangfaldlova vurderast, og desse vurderingane skal gå fram av vedtaket.

Bømlo kommune har summarisk lista opp §§ 8-12, men har ikkje vurdert prinsippa i vedtaket, anna enn at kommunen vurderer løyvet som forsvarleg i høve til §§ 8-12 i naturmangfaldlova. Dette er å rekne som ein saksbehandlingsfeil.

Felling av gjess i yngletida

Formålet med viltforskrifta er mellom anna å forvalte viltet i samsvar med naturmangfaldlova, og innanfor denne ramma ivareta omsynet til dyrevelferd; sjå viltforskrifta § 1-1.

Yngletidsfreding er eit viktig prinsipp i norsk artsforvaltning, og er mellom anna forankra i naturmangfaldlova § 15. Det bør ikkje fastsettast jakttid i hekke- og yngletida for ein art, sjå viltlova § 9 siste ledd. Dyrevelferdslova § 14 bokstav b, fastslår at det er forbode å setje dyr i hjelpelaus tilstand, noko som i jaktsamanheng m.a. betyr at eit mordyr ikkje kan fellast før ungane er uavhengige.

Ved tildeling av fellingsløyve som strekkjer seg inn i yngletida/hekketida må ein difor så langt som råd sikre seg mot at foreldre dyr blir felt. Fellingsløyve på grågås innanfor hekkeperioden (ca. 1. april – 30. juni) kan derfor berre gjelde på innmark og berre omfatte ungfuglar (fuglar i sitt andre kalenderår) eller vaksne fuglar som ikkje hekkar.

I praksis kan det vere vanskeleg å sjå forskjell på unge og vaksne fuglar om våren og forsommaren, men erfaringsmessig består flokkar av grågås på innmark i denne perioden stort sett av ikkje-hekkande fuglar. Hekkefuglar kan truleg likevel førekome, så ved å tillate skadefelling om våren og forsommaren er det derfor ein viss fare for at hekkefuglar kan bli felt. Men når kommunar gir fellingsløyve på grågås på innmark i denne perioden, blir dette gjort på grunnlag av at ein vurderer sjansen for å felle hekkefuglar som relativt liten.



I fellingsløyva for grågås i Bømlo er det ikkje sett vilkår som avgrensar kva fuglar som kan fellast (ungfuglar eller ikkje-hekkande vaksne), og vi saknar ein diskusjon rundt denne problemstillinga.

Vi rår til at Bømlo kommune i god tid før neste vekstsesong får godkjent forvaltningsplanen for gås, og at det i haust/vinter blir arbeid vidare med å peike på/sikre område der gjessene kan vere i fred når dei blir jaga vekk frå innmarksområde dei er uønskte på. Ved godkjent forvaltningsplan kan kommunen òg søkje om tidlegare jaktstart, med start 21. juli. Sjølv om dette ikkje automatisk vil løyse problema med beiteskade på innmark, kan det likevel vere eit tiltak som bør prøvast. Samstundes bør kommunen gi råd og rettleiing til grunneigarar som ønskjer å organisere jakt på grågås på ein betre måte enn det som truleg er situasjonen i dag.

Skadefelling: Tidspunkt for søknad og løyve

Skadefelling skal ikkje vere eit bestandsregulerande verkemiddel, men eit tiltak for å *stanse* eller *avverje* skade, jf. viltforskrifta § 3-5 første ledd. Det er dermed ikkje grunnlag for å søke om skadefellingsløyve før det har oppstått ein konkret situasjon som kan føre til skade. Beiteskadar frå gjess i vårt distrikt oppstår ofte like før eller tidleg i hekkesesongen og held fram eller aukar utover våren. Om skadefellinga skal ha nokon effekt, må fellinga difor skje i denne perioden. Det er difor ikkje føremålstenleg å sette ein siste moglege fellingsdato så tidleg at ein unngår skadefelling i hekkeperioden. Dersom vilkåra for å gje løyve til skadefelling er til stades, er det likevel viktig å vurdere om det bør setjast andre vilkår, for å i størst mogleg grad ta omsyn til yngletidsfredinga. Det kan til dømes setjast vilkår om at jakta berre kan skje på innmark, og at berre ungfuglar eller ikkje-hekkande gjess kan fellast. På denne måten kan ein truleg langt på veg unngå at hekkefuglar blir felte.

Å sette siste moglege fellingsdato til 15. mars, slik Birdlife Norge Sunnhordland lokallag foreslår, vil ikkje vere i samsvar med regelverket. Når ein skadesituasjonen har oppstått og kommunen får inn søknad om fellingsløyve, må søknaden vurderast etter vilkåra i lova og miljørettsprinsippa frå naturmangfaldlova. Det kan ikkje setjast krav til tidsrom for skadefellinga på førehand.

Birdlife ønskjer at det skal setjast fristar som gjer at høvet til å klage er reell, ved at eit vedtak i klageinstansen kan stoppe skadefelling som eventuelt ikkje er i samsvar med regelverket. Iverksetjing av løyve til skadefelling følgjer sakshandsamingsreglane i forvaltningslova som seier at eit vedtak kan setjast i verk når løyve ligg føre. Kommunen kan likevel vedta utsett iverksetting til klagefristen er ute; sjå forvaltningslova § 42.

Kommunen kan i den enkelte sak gjere ei konkret vurdering om å utsetje løyvet, men utsetjing av løyvet på generelt grunnlag, med grunngjeving i klagerett, vurderer vi som lite føremålstenleg. Søknadar om skadefelling av grågås kjem inn etter at gjessene har byrja å beite på innmark om våren, og slike søknadar er å rekne som hastesaker. At fellingsløyve blir gjeldande med det same løyvet er gitt, er ofte naudsynt for å i størst mogleg grad hindre ytterlegare skade. I tilfelle som dette, der skadefellingsløyvet strekkjer seg over nokre få dagar eller veker etter at løyvet er gitt, vil ein eventuell klage dermed ofte kome inn for seint til å påverke resultatet av vedtaket. Dette er det vanskeleg å gjere noko med, om skadefellinga skal ha nokon effekt. Vi viser i denne samanheng også til føresetnaden i regelverket om at det må ha oppstått ein konkret situasjon som kan føre til skade før det kan bli gitt løyve til skadefelling.

Konklusjon

Etter vår vurdering er vilkåra i viltforskrifta ikkje tilstrekkeleg vurderte i kommunen sine vedtak, og ein har i vurderinga ikkje gått konkret inn på kvart enkelt vilkår. Kommunen må òg vurdere søknadar om skadefelling opp mot dei miljørettslege prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8–12.



Statsforvaltaren gir difor klagar, Birdlife Norge, Sunnhordland lokallag, medhald i at vedtaka om skadefelling er gjort på mangelfullt grunnlag.

Når det gjeld klagar sine merknader til tidspunktet for kommunen sine vedtak er det ikkje aktuelt å endre på dette. Det kan ikkje søkast om skadefellingsløyve før ein skade har oppstått, og kommunen må behandle slike søknadar utan forseinking.

Når det gjeld klagar sine merknader til tidsperioden for skadefellinga, meiner vi det er lite føremålstenleg å endre på dette, fordi skadefellinga må skje i den perioden då skaden skjer og der skaden skjer, dvs. på innmark. Fellingsløyvet skal òg setje vilkår om at det berre kan fellast ikkje-hekkande fuglar, og erfaringsmessig er det liten sjanse for å felle hekkande fuglar på innmark i den aktuelle perioden.

Vedtak

Statsforvaltaren vurderer grunngevinga for kommunen sitt vedtak som for mangelfull til å gi grunnlag for eit vedtak. Vi opphevar derfor Bømlo kommune sine vedtak, jamfør forvaltingslova § 41 og § 34.

Perioden for skadefellingsvedtaka har gått ut, og vedtaket vårt får difor ingen reell verknad for saka. Vi føreset at Bømlo kommune ved eventuelle framtidige søknadar om skadefelling følgjer føringane som dette vedtaket gir om vurdering og grunngeving av vilkåra i viltforskrifta og miljørettsprinsippa i naturmangfaldlova.

Statsforvaltaren sitt vedtak er endeleg, og kan ikkje klagast vidare.

Med helsing

Kjell Kvingedal
miljødirektør

Eline Orheim
seksjonsleiar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Birdlife Norge, Sunnhordland lokallag