

HYLLESTAD SANKELAG
c/o Unni Tveito, Brendsdal
6953 LEIRVIK I SOGN

Trondheim, 22.11.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/6261

Saksbehandler:
Siv Grethe Aarnes

Avgjørelse i klagesak- klage på avslag om forlenging av skadefellingsløyve på ulv i kommunene Hyllestad, Fjaler og Høyanger

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Vestland sitt vedtak om avslag på søknad om forlengelse av skadefellingstillatelse på en ulv i Hyllestad, Fjaler og Høyanger kommuner. Direktoratet finner at Fylkesmannen sin behandling er i tråd med gjeldende regelverk, og at det ikke foreligger grunnlag for å endre vedtaket. Deres klage tas ikke til følge.

Vi viser til klage fra Hyllestad sankelag av 16. oktober 2019, på Fylkesmannen i Vestland sitt avslag av 15. oktober 2019, om forlengelse av skadefellingstillatelse på en ulv i deler av Hyllestad, Fjaler og Høyanger kommuner. Klagen ble behandlet av Fylkesmannen og oversendt til direktoratet i brev 25. oktober 2019.

Bakgrunn for saken

Fylkesmannen i Vestland gav skadefellingstillatelse på en ulv i Hyllestad, Fjaler og Høyanger kommune i perioden 12. september 2019 til og med 30. september 2019. Ulven har hatt tilhold i området siden sommeren 2018, og 9. september 2019 dokumenterte SNO to sauer drept av ulv. I tillegg var det savnet en del sau og lam i området, samt tilgrensende områder.

Etter søknad forlenget Fylkesmannen skadefellingstillatelsen fra 1. oktober til og med 15. oktober. I løpet av denne perioden ble det dokumentert ett lam drept av ulv i Hyllestad kommune, 1-2. oktober.

Hyllestad sankelag sendte 13. oktober inn ny søknad om forlengelse av skadefellingstillatelse. Fylkesmannen avsto søknaden med begrunnelse at det meste av sanking og ettersanking av sau ville være ferdig per 15. oktober, og at det derfor ikke vil være potensiale for ytterligere ulveskade i området. De påpeker at når skadefellingstillatelsen ikke har gitt resultat, må det vurderes om andre tiltak skal settes inn. De viser til at lisensjakten på ulv starter 1. desember.

Klagen

Hyllestad sankelag klager på avslaget gitt av fylkesmannen 15. oktober om å forlenge skadefellingstillatelsen på en ulv i Hyllestad, Fjaler og Høyanger kommuner.

Klager viser til rovviltforliket punkt 2.2.19 som sier at " *Det er et felles mål at tapstallene for beitenæringen må ned. Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd..*".

Klager viser til at ulven har vært i området i over ett år og at skadende har vært omfattende. De mener at dette er et individ som ikke lengre kan oppfattes som et tilfeldig streifdyr, og at de ønsker at en må hindre det skal bli en fast etablering av familiegupper av ulv i området. Det påpekes at deres område ligger innenfor et beiteprioritert område, og mener at avslaget er i strid med at uttak av dyr som gjør skade på beitedyr skal gjøres raskt.

Klager viser til rovviltforskriften § 9 om fylkesmannen sin myndighet til å iverksette betinget skadefelling.

Klager mener at betingelsene er til stede for en skadefelling. De viser til at området har stor betydning som beitemark og at det er registrert omfattende skade. Ulven er ikke genetisk viktig og den han har funnet seg til rette, og siden den ikke viser tegn til å forlate området menes det at det er stor sannsynlighet for at ulven også vil være i området ved neste beitesesong. Med stadig økende bestand av ulv, mener klager at det er en økende sannsynlighet for at flere individ legger ut på vandring for å finne make og etablere familier, og at det dermed en risiko for at hannulven i området får kontakt med en tisper.

Det påpekes av klager at det er krevende med forebyggende tiltak og viser til at de har de to siste sommere lagt inn betydelig innsats i form av ekstra tilsyn, hjemmebeiting, tidlig sanking og deltakelse i jakt. Klager tar gjerne imot råd om andre forebyggende tiltak som kan være effektive og praktisk og økonomisk gjennomførbare.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen i Vestland har vurdert klagen i brev datert 25. oktober 2019. Der Fylkesmannen skriver følgende;

"Skadeomfanget grunna ulv som er registrert av Statens naturoppsyn (SNO) i 2019 er 4 saker i Fjaler (3 sikre og 1 usikker), 4 saker i Hyllestad (2 sikre og 2 usikre) og 2 saker i Høyanger (1 sikker og 1 usikker). Skadeomfanget for 2018 er om lag det same. I tillegg er det nokre kadaversaker der SNO har konkludert med ukjent skadegjerar, totalt 27 for 2018 og 2019. Naturleg nok vil det og vere sau som ulven har drepe som ikkje er funne og registrert. Som sankelaget korrekt påpeiker, er skadane skjedd i ei beiteprioritert sone der det ikkje skal vere rovdyr som gjer skade.

Fylkesmannen har avsege søknaden om forlenging av skadefellingsløyvet fordi beitesesongen og sauesankinga i utmark no er avslutta, og det er dermed ikkje lenger fare for skade på bufe i haust. Dette er i tråd med rovviltforskrifta slik vi tolkar den, jf. kommentarane til § 9 første ledd i forskrifta:

«skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå». Vidare skal det ved vurdering om det skal gjevast løyve leggst vekt på føringane i regional forvaltningsplan, jf. forskrifta § 8. Vi er pr i dag i oktober og beitesesongen i utmark startar i mai/juni 2020. Etter vår tolking av rovviltforskrifta er det ikkje grunnlag for å ha eit løpande skadefellingsløyve for å hindre framtidig skade, dvs. skade i neste beitesesong. Vi er likevel open for at Miljødirektoratet vurderer Fylkesmannen si tolking av rovviltforskrifta til å vere for streng eller for lite nyansert.»

Fylkesmannen opprettholder vedtaket av 15. oktober 2019. Klagen oversendes Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Det vises for øvrig i sin helhet til fylkesmannens brev med oversendelse av klagen til direktoratet.

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 Miljødirektoratet sitt 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:

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

Stortinget har i rovviltforliket i 2011 presisert at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av Naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen. 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 uttaket ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. De mest aktuelle vilkårene i vurdering om uttak av rovvilt er at uttaket skal bidra til å avverge alvorlig skade på blant annet husdyr og tamrein, eller at det er i interesse om 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 arealdifferensiering i rovviltregionene:

Av rovviltforliket i 2011 fremgår det at soneinndelingen må forvaltes tydelig. Det vil si at det skal være tydelige forvaltningsmessige forskjeller i henholdsvis prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. Rovviltet gis tydelig prioritet innenfor rovviltprioriterte områder. 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 ulvesonen.

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 vil vise 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 ulvebestanden blir utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Ulvebestanden er ikke begrenset av tilgjengelig areal. Utover enkelte påkjørsler, naturlig dødelighet og ulovlige fellinger skjer avgangen av ulv i Norge hovedsakelig gjennom lisensfelling og skadefelling.

Bestandsmålet er gitt i tallet på årlige ynglinger. Rovdata har 3. juni 2019 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2018/2019. Det er registrert i alt 40 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 6 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 28 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 5 grenseoverskridende revir. Sett til det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette andre året med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par.

Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 6 ynglinger i grenserevir. Alle revir er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge er 8 ynglinger inkludert grenserevir, noe som er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige

ynglinger i Norge, hvorav minst 3 helnorske ynglinger. Det ble registrert 10,5 ynglinger i Norge registreringssesongen 2017/2018.

Skade på sau og lam

Ulv er skadevolder på sau. I 2018 ble det erstattet 2606 sau og lam som tapt til ulv i landet. Av disse ble det erstattet 20 sauer og 139 lam i region-Vest-Norge. 17 sau og 87 lam ble erstattet som tapt til ulv innenfor de tre aktuelle kommunene i 2018. Søknader om erstatning for tap av sau og lam til rovvilt for årets beitesesong behandles av Fylkesmannen i løpet av november og desember.

For mer statistikk over påviste tap og erstatning vises det til www.rovbase.no

Miljødirektoratet sin vurdering

Grunnlaget for Miljødirektoratet sin vurdering av klagen er Fylkesmannen sin vurdering av saken med hensyn til naturmangfoldloven § 18 og rovviltforskriften § 9, samt tolkning av gjeldende politiske og forvaltningsmessige rammevilkår for forvaltning av ulv. Direktoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken og at klagen er fremsatt i rett tid.

Fylkesmannen har myndighet til å iverksette skadefelling såfremt det foreligger kvote for betinget skadefelling i tidsrommet 1. juni til 15. februar. I 2019 fattet rovviltnemnda i region 1 kvote for betinget skadefelling på tre ulv. Per dags dato er ingen ulv felt i region 1.

Det er en forutsetning for felling etter rovviltforskriften § 9 at det foreligger potensiale for skade på bufe. Terskelen for felling skal være lavere utenfor forvaltningssonen for ulv enn innenfor. Det er likevel krav om at skadepotensialet må overstige et visst nivå for å iverksette skadefelling, også utenfor forvaltningsområdet. Dessuten er det et krav om at det ikke foreligger annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning.

Fylkesmannen har gitt fellingstillatelse på en ulv i Hyllestad, Fjaler og Høyanger kommuner i perioden 12. september til og med 15. oktober basert på vedtak i Rovviltnemnda for region 1 og regionens forvaltningsplan. Sogn og Fjordane er prioritert beiteområde og har ikke forvaltningsmål for ulv. Videre er tillatelsen basert på det dokumenterte skadetilfellet og potensialet for skade fremover. Første skadefellingsperiode (12.september til 30.september) ble gitt med bakgrunn i at beitesesongen var i sluttfasen og at sankingen var i gang, samt at sankingen ville holde på utover i september. Ved søknad, forlenget Fylkesmannen tillatelsen til 15. oktober, men avsto søknaden datert 13. oktober fra Hyllestad sankelag om videre forlengelse fordi beitesesongen og sauesanking i utmark var avsluttet.

Miljødirektoratet er enig i Fylkesmannen sin vurdering om at det ikke foreligger grunnlag for å ha en løpende skadefellingstillatelse for å unngå fremtidig skade, som f.eks. skade i neste beitesesong. Skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner som kan oppstå.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vedtak av 15. oktober 2019 er i tråd med gjeldende lovverk. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Vestland sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

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:

Hyllestad kommune	Hyllestad kommunehus	6957	Hyllestad
Fjaler kommune	Boks 54	6961	Dale I Sunnfjord
Høyanger kommune	Boks 159	6991	Høyanger
Fylkesmannen i Vestland	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER