

NOAH - for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 28.07.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/4806

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Avgjørelse i klagesak – tillatelse til skadefelling av ulv i Stange kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak. Det er lagt avgjørende vekt på føringer i forvaltningsplan for rovvilt i region 5 for det aktuelle området samt på skadepotensialet av tilstedeværelse av ulv i samband med saueslipp i samme område. Klager gis ikke medhold.

Vi viser til klage 20. mai 2016 fra NOAH - for dyrs rettigheter på Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak 19. mai 2016. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra fylkesmannen i brev 8. juni 2016.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har i brev 19. mai 2016 fattet vedtak om skadefelling av 1 ulv i Stange kommune etter Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 18 første ledd bokstav b og 77, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) §§ 8 og 13, jf. også § 4 første ledd bokstav e og §§ 7 og 9, etter søknad fra Stange og Romedal saubeitelag v/ Martin Mostue. Fellingsområdet ble avgrenset til Stange kommune og gjeldte i tidsrommet 19. mai til 26. mai 2016, og Stange kommune var ansvarlig for gjennomføring av fellingsforsøket.

Klagers anførsler

Klager anfører at skadefellingstillatelsen har blitt gitt på manglende grunnlag, og mener at et bilde på en ung ulv som passerer et boligfelt ikke kan bevise at samme ulv har skadet sau. Klager viser til politiske føringer om skadegrunnlag som skal ligge til grunn for skadefellingstillatelse, og viser særlig til Naturmangfoldlovens § 9. Klager mener at Fylkesmannen har hatt god tid til å kunne tenke på beredskap med ikke-letale metoder. Klager mener også at dersom tiltak vurderes så ville det være hensiktsmessig med for eksempel bedøving og flytting til annet område hvor det ikke skal slippes sau på beite.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen viser til at det ved behandling av søknad om fellingstillatelse tas særlig hensyn til beiteområdets betydning som beitemark, eventuelt skadeomfang og -utvikling, potensial for fremtidig skade og muligheten for å gjennomføre andre forebyggende tiltak. Fylkesmannen karakteriserer det aktuelle området som et viktig beiteområde for sau.

Fylkesmannen viser videre til at det ikke forelå noe skadeomfang, men at beiteslipp var i gang eller umiddelbart forestående og at 2 500 sau ville slippes på beite i det aktuelle området. Fylkesmannen

mener at skadepotensialet dersom ulven fortsatt ville ha tilhold i området ville være betydelig.

Fylkesmannen vurderte det som lite hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak, som i tilstrekkelig grad kunne ha forhindret skade, for et så stort antall beitedyr. Fylkesmannen bedømte videre at bedøvelse og flytting av ulven i denne saken, i utmark og på barmark, særlig i det aktuelle området, ikke var et gjennomførbart tiltak.

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 og § 12 er omtalt senere i vedtaket.

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

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 § 3 (Nasjonale bestandsmål og bestandsovervåking):

I Norge skal det [...] være 3 årlige ynglinger av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, der familiegruppens revir i sin helhet ligger i Norge. Dersom over halvparten av reviret ligger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, skal reviret regnes som innenfor forvaltningsområdet. Når en del av reviret ligger i Sverige skal familiegruppen ikke regnes med i målet på 3 årlige ynglinger. (...)

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 Direktoratet for naturforvaltning, 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.

Politiske og forvaltningsmessige rammevilkår:

Det nasjonale bestandsmålet for ulv er 3 ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Det vises til Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforskriften § 3.

I rovviltforskriften § 4 fremkommer det at det nasjonale bestandsmålet for ulv deles mellom region 4 (Oslo og Akershus) og region 5 (Hedmark).

Direktoratet vil her vise til Klima- og miljødepartementets brev av 20. juni 2016, om endringer i rovviltforskriften i enkelte avsnitt som relaterer til ulv, etter Stortingets vedtak av 6. juni 2016, på bakgrunn av Innst. 330 S (2015-2016) og Meld. St. 21 (2015-2016). Direktoratet behandler klagen etter rovviltforskriften som var gjeldende ved vedtakstilfellet 19. mai 2016.

Kunnskapsgrunnlaget

Om overvåkning av ulv og bestandssituasjonen i Norge og forvaltningsområde for ynglende ulv

Rovdata har ansvaret for formidling, drift og utvikling av Det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt. Rovdata er den sentrale leverandør av data om status og utvikling i rovviltbestandene til alle forvaltningsledd. Ulvebestanden overvåkes ved å dokumentere antall familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia, og i Norge regnes alle individer i familiegrupper og antall ynglinger. Overvåkingen utføres i perioden 1. oktober til 31. mars. Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv forelå i juni 2015. Siste foreløpige statusrapport for ulv i Norge for vinteren 2015/2016 forelå i april 2016.

Ved dette tidspunkt var det for vinteren 2015/2016 påvist 6-7 helnorske ynglinger av ulv, hvorav 5-6 innenfor ulvesonen, og 4 ynglinger med tilhold på tvers av riksgrensen, hvorav 1 med hovedsakelig opphold på norsk side av grensen. Endelig rapport om bestandsstatus forelå i juni 2016 og fastsatte bestandsstatus til 7 helnorske ynglinger, samt 4 ynglinger i grenserevir og 32 ynglinger i helsvenske revir. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 3 årlige ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv i Norge.

Gjeldende kunnskap om samlet belastning ulvebestanden utsettes for jfr. naturmangfoldloven § 10, så var det i perioden etter 1. oktober 2015 (start på overvåkingsperioden 2014/2015) til 18. mai

2016 skutt 8 ulver på lisens- og skadefelling (hvorav 1 i nødvern og 1 av dyrevelferdshensyn) i Norge, hvorav 2 innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Annen avgang fra bestanden kan utgjøres av påkjørsler, naturlig dødelighet og illegal jakt. En ulv ble felt ulovlig innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, og 1 ulv ble funnet død i Alta i samme periode. Obduksjon av ulven som ble funnet død i Alta viste at den døde på grunn av sykdom.

Når det gjelder føre-var-prinsippet, jfr. naturmangfoldloven § 9, kommer dette til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har tilstrekkelig kunnskap tilgjengelig. Etter Miljødirektoratets syn er ikke dette tilfelle i denne saken.

Miljødirektoratet legger til grunn at den nasjonalt fastsatte ulvesonen, som vedtatt av Stortinget og fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 2 d, og implementering av dette i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt, ivaretar de hensyn som er nedfelt i naturmangfoldloven § 12. Dette innebærer at avgrensningen av forvaltningsområder er foretatt ut fra en samlet vurdering og avveining, og forventes å gi de beste samfunnsmessige resultater.

Miljødirektoratets vurdering

Forvaltningsplanen for rovvilt i region 5 ble endelig vedtatt av rovviltneemnden i region 5 i januar 2014. Regionen er inndelt i to soner - grønn og blå sone - i tillegg til en egen avgrensning av forvaltningsområdet for ynglende ulv, etter prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Grønn sone er prioritert beiteområde der det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial, mens blå sone omfatter områder som er viktige for å oppnå bestandsmålene for rovvilt og viktige beiteområder. Noen utpekte områder i blå sone, inkludert innenfor forvaltningsområde for ynglende ulv, skal forvaltes som prioriterte beiteområder.

Ved vurdering om det skal gis tillatelse til skadefelling skal Fylkesmannen vektlegge føringene i regional forvaltningsplanen, samt drøfte de opplistede skjønnskriteriene i rovviltforskriftens § 9 i forhold til den aktuelle og/eller fremtidige skadesituasjonen og det aktuelle geografiske fellingsområdet. Det er hjemmel til å gi fellingstillatelse også i tilfeller hvor det er tale om fremtidig skade, uten at skade har oppstått på vedtakstidspunktet, dersom øvrige vilkår er oppfylt.

Det ble observert ulv i Vallset i Stange kommune på morgen 19. mai, og det ble tatt bilde av ulven, som også ble verifisert av Statens naturoppsyn (SNO). Det var planlagt slipp av ca. 2 500 sau i området i løpet av etterfølgende helg og uke. Det aktuelle området er innenfor grønn sone. Direktoratet er enig i Fylkesmannens vurdering av områdets betydning som beiteområde og det fremtidige skadepotensialet ved tilstedeværelse av ulv i området i samband med slipp av et stort antall sau.

Direktoratet er også enig i Fylkesmannens vurdering at forsøk til bedøving og flytting av ulven ikke var et gjennomførbart tiltak i denne saken. Flytt av rovdyr er et krevende tiltak som også generelt sett har en lav suksessrate som konfliktdempende og skadeforebyggende tiltak, da majoriteten av flyttede dyr returnerer til det opprinnelige området og opplever økt dødelighet. I tillegg blir de sjelden i området de flyttes til, selv om de ikke returnerer til opprinnelig område, uten flytter videre til en ny plass hvor de ofte forårsaker ny skade. Ved flytt må dermed hensyn tas til hvilket område dyret skal flyttes til. For ulv i Norge vil dette innebære områder utenom etablerte ulverevir

og utenfor prioriterte beiteområder, for at tiltaket ikke skal risikere å kun forskyve en eventuell skadesituasjon til det nye området.

I henhold til rovviltforlikets punkt 2.2.21 skal det ved beslutning om uttak av et dyr vurderes om det er mulig med flytting dersom individet er særlig verdifullt. Genetisk opprinnelse på det aktuelle dyret var ved vedtakstilfellet ikke kjent, men erfaringsmessig har majoriteten av streifende unge ulver sin opprinnelse i Sverige. Med hensyn til ovenstående problemer med flytt som skadeforebyggende tiltak vil det likevel være lite hensiktsmessig, både hva gjelder sannsynlighet for et vellykket forsøk og dyrevelferdshensyn, å gjennomføre forsøk på flytting i barmarksesongen.

Vedtak

Direktoratet har gjort en samlet vurdering av potensialet for fremtidig skade og de muligheter for å forebygge ytterligere skader som forelå ved tidspunkt når vedtaket ble fattet, forvaltningsstrategien for det aktuelle området i henhold til føringer i rovviltforskriften § 2 d og i den regionale forvaltningsplanen for rovvilt samt nåværende bestandsstatus.

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmarks 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 og har derfor ingen signatur

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Veronica Sahlén
rådgiver

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Hedmark

Postboks 4034

2306 Hamar

Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep

0030 OSLO