

NOAH - for dyrs rettigheter
Dronningens gate 13
0152 OSLO

Trondheim, 22.08.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/9836

Saksbehandler:
Kjell Vidar Seljevoll

Avgjørelse av klagesak - vedtak om iverksettelse av skadefellingstillatelse på en ulv i deler av Åmot, Ringsaker, Hamar, Løten, Elverum og Stor-Elvdal kommuner - 20. juni 2019

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om iverksettelse av skadefellingstillatelse på en ulv i deler av Åmot, Ringsaker, Hamar, Løten, Elverum og Stor-Elvdal 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.

Viser til klage fra NOAH - for dyrs rettigheter av 11. juli 2019, på Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak av 20. juni 2019, om iverksettelse av skadefellingstillatelse på en ulv i deler av Åmot, Ringsaker, Hamar, Løten, Elverum og Stor-Elvdal kommuner. Klagen ble behandlet av Fylkesmannen og oversendt til direktoratet i brev 6. august 2019.

Bakgrunn for saken

Fylkesmannen gav 19. juli muntlig skadefellingstillatelse på 1 ulv innenfor deler av kommunene Åmot, Ringsaker, Hamar, Løten, Elverum og Stor-Elvdal. Tillatelsen er gjort skriftlig i brev datert 20. juni. Tillatelsen var gjeldende for perioden 19. - 25. juni 2019, og ble gitt med hjemmel i Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd bokstav b, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften), § 9, jf. §§ 1, 8 og 13.

Foranledningen for at tillatelse ble gitt var at det ble meldt om en synsobservasjon av en ulv (med bilde dokumentasjon), som av Statens Naturoppsyn (SNO) ble vurdert til å være ulv. Observasjonene ble gjort på kvelden den 19. juni. I etterkant av observasjonen ble det søkt om skadefellingstillatelse fra Roar Sjøberg som representerer beitelagene i Åmot.

En ulv ble felt i medhold av tillatelsen 20. juni 2019.

Klagen

Hovedtrekkene i klagen er at NOAH mener at;

- vedtaket ikke er tilstrekkelig skademotivert
- andre forebyggende tiltak er ikke utprøvd/vurdert

NOAH ber Miljødirektoratet om at klagen tas til følge og at Fylkesmannens vedtak blir kjent ugyldig.

Direktoratet viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen i Innlandet har vurdert klagen i brev datert 6. august 2019. Der Fylkesmannen skriver følgende;

"Når det gjelder hvorvidt vedtaket er tilstrekkelig skademotivert viser vi til at erfaring fra de siste årene viser at utvandrende ulver som dukker opp i prioriterte beiteområder kan forårsake store skader. I de senere år kan det vises spesielt til de langvarige og omfattende skadene i Nord-Østerdal i 2018, og på Hadeland/Toten i 2017.

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 jf. § 9. Det er i vurderingene som gjelder områdets betydning som beitemark lagt vekt på at området er innenfor «grønt område», jf. forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark som rommer viktige beiteområder. (...)

På tidspunktet skadefellingstillatelsen ble iverksatt var det ikke dokumenterte skader forårsaket av ulv, men potensialet for fremtidige skader ble ansett som stort med bakgrunn i tidligere års erfaringer, jf. kommentarer til § 9 andre ledd andre avsnitt. (...)

Med hensyn til tidligere erfaringer og historikk med skader av ulv, ble det ansett at andre forebyggende tiltakene ikke var hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre for å kunne forhindre skade. (...)"

Fylkesmannen konkluderer med at de ikke kan se at det i klagen er fremkommet nye momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket, og opprettholder vedtaket av 20.6.2019. 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:
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

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.

Regional forvaltning

Region 5 (Hedmark) skal sammen med region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) ha 4–6 årlige ynglinger av ulv, hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge, jf. rovviltforskriften § 4 e. Den todelte målsettingen som formålsparagrafen i rovviltforskriften setter, er søkt oppnådd gjennom forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, jf. rovviltforskriften § 6. Her er det definert hvor beitedyr og rovvilt har prioritet.

Når bestandsmålet for den enkelte art er oppnådd, vedtar rovviltnemnda en kvote for betinget skadefelling, jf. rovviltforskriftens § 8. Rovviltnemnda i region 4 og 5 har i møte 12. april 2019, i fellessak 04/19, vedtatt kvote for betinget skadefelling av ulv i regionene gjeldende for perioden 1. juni 2019 til 15. februar 2020. På tidspunktet Fylkesmannen traff vedtak om felling, var to dyr belastet denne kvoten.

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 felling er 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 registrerings sesongen 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 201 sauer og 1220 lam i Hedmark fylke. 48 sau og 293 lam ble erstattet som tapt til ulv innenfor de seks aktuelle kommunene i 2018. For mer statistikk over påviste tap og erstatning vises det til www.rovbase.no

Miljødirektoratet sin vurdering

Vedtaket er gjort tilgjengelig på miljøvedtaksregisteret 20. juni 2019. NOAH har påklaget vedtaket i brev datert 11. juli 2019, 3 uker etter vedtaket ble gjort kjent. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen og klagen tas opp til behandling.

Miljødirektoratet er ikke uenig med klager i at terskelen for å tillates skadefelling er lagt lavt, i og med at det er gitt tillatelse til skadefelling uten at det er påvist skade av ulv i området. Samtidig er det fra overordnet myndighet presisert at Fylkesmennene skal foreta en vurdering av skadepotensialet, og at et stort skadepotensial kan gi grunnlag for å tillate felling før skade er påvist. Området er utenfor ulvesonen, og i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning skal det være en lav terskel for felling av skadegjørende rovvilt i beiteprioritert sone. Miljødirektoratet tiltrer Fylkesmannens vurdering av at den aktuelle ulven utgjorde en høy risiko for framtidig skade. Dette i lys av tidligere erfaringer med ulv i de samme beiteområdene, samt informasjon om at et betydelig antall sau og lam var sluppet på beite i området.

Andre forebyggende tiltak

Fylkesmannen har i vedtaket beskrevet at det ikke anses hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak som i tilstrekkelig grad kan forhindre skade. Det fremgår videre at det er gitt midler til forsterket tilsyn.

I oversendelsen av klagen til Miljødirektoratet har Fylkesmannen utdypet vurderingen av andre mulige tiltak ytterligere. *"Alternativet med å sanke inn et stort antall sau som allerede nylig var sluppet på utmarksbeite, ble funnet for krevende og lite realistisk. Selv om det skulle være andre byttedyr til stede som små- og storvilt, vil sau på utmarksbeite utgjøre et så mye lettere tilgjengelig byttedyr for ulv, at sannsynligheten for å få betydelige skader ble regnet som høy."* Denne informasjon kunne gjerne også fremkommet av Fylkesmannens fellingsvedtak, ettersom vurderingen av andre mulige tiltak er et sentralt punkt knyttet til det å tillate felling av fredet rovvilt. Direktoratet finner likevel ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak av 20. juni 2019, men opprettholder vedtaket om felling av en ulv.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak datert 20. juni 2019, 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:

Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Innlandet, Postboks 987	2604	LILLEHAMMER