

Rovviltets Røst
postboks 1410
2405 ELVERUM

Trondheim, 07.08.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/8797

Saksbehandler:
Siv Grethe Aarnes

Avgjørelse av klage - Tillatelse til skadefelling av ulv i deler av Rendalen, Engerdal, Tolga og Tynset kommuner

Direktoratet finner at Fylkesmannen sin behandling av saken 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 10. juli 2017 fra Rovviltets Røst, på Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak 7. juli 2017, om tillatelse til skadefelling av en ulv i deler av Rendalen, Engerdal, Tolga og Tynset kommuner.

Klagesaken er behandlet av Fylkesmannen i Hedmark og oversendt til direktoratet for endelig avgjørelse i brev 13. september 2017.

Miljødirektoratet beklager sterkt den lange behandlingstiden. Saken ble dessverre ikke behandlet høsten 2017, og er senere nedprioritert pga manglende aktualitet.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen gav fellingstillatelse på en ulv gjeldende fra 7. juli etter en søknad fra Sølendalen beitelag. Det ble dagen før dokumentert ett lam tatt av ulv i beitelagets beiteområde, i Rendalen kommune, og skaden ble vurdert å være fersk.

Beitelaget søkte også om tillatelse til å bruke løs på drevet halsende hund i fellingsforsøket. Fylkesmannen henviste denne delen av søknaden til behandling hos Miljødirektoratet. Miljødirektoratet ga tillatelse til bruk av løs på drevet halsende hund først den 14. juli, dette i forbindelse med at Fylkesmannen ga en ny fellingstillatelse på ulv i de samme områdene.

Klagers anførsler

Rovviltets Røst mener fellingstillatelse ikke bør gis og har i sin klage påpekt følgende:

- skaden som er påført er marginal.
- det foreligger ikke bevis i form av DNA for at det er arten ulv som er skadegjører og hvilket individ det dreier seg om.

På bakgrunn av dette kreves det at skadefellingsforsøket stanses til skadegjører er dokumentert og aktuelt individ er identifisert, og lokalisert. Videre kreves det at det gis avslag på bruk av løs hund.

Miljødirektoratet viser videre til klagen i sin helhet.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen viser til at ved behandling av søknad om fellingstillatelse tas det særlig hensyn til beiteområdets betydning som beitemark, skadens omfang og utvikling, potensial for fremtidige skade og muligheten for å gjennomføre andre forebyggende tiltak, jf. rovviltforskriften § 9 annet ledd bokstav a til d.

Videre påpeker de at Sølendalen ligger i det som i forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark karakteriseres som blå sone; viktig for å oppnå bestandsmålsettingene for rovviltartene, men som også rommer noen viktige beiteområder. Med hensyn til rovviltforskriften § 9 annet ledd bokstav a vil Fylkesmannen karakterisere det aktuelle området som et viktig beiteområde for sau.

Selv om skadeomfanget på vedtakstidspunktet ikke var av et stort omfang, vurderte Fylkesmannen at skadepotensialet ville være svært stort dersom ulven fortsatt oppholdt seg i området. Ifølge tall fra NIBIO slippes om lag 1800 sau på beite i det aktuelle området. Fylkesmannen viser til at tidligere erfaringer har vist at det ved ulveangrep kan oppstå et svært stort skadeomfang på kort tid.

For gjennomføring av andre tiltak anså Fylkesmannen i Hedmark det ikke som hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre for et så stort antall beitedyr, som i tilstrekkelig grad kunne ha forhindret skade, jf. rovviltforskriften § 9 annet ledd bokstav d.

Fylkesmannen viser til at Statens naturoppsyn (SNO) gjorde undersøkelser av kadaveret og konkluderte med at det er ulv som er skadegjører. Når det gjelder DNA-analyse for å identifisere skadegjører, så mener Fylkesmannen at det i en slik situasjon ikke er aktuelt å avvente iverksetting av fellingsforsøk. Det vil kunne oppstå et stort skadeomfang i påvente av analyseresultat.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen tilfører ny informasjon som endrer fylkesmannens vurdering av saken. Klagen sendes 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 direktoratets 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.

Vedtaket gjelder skadefelling av ulv og det er derfor ikke aktuelt å stille fordyrende vilkår i vedtaket. Naturmangfoldloven § 11 anses derfor ikke relevant å vurdere nærmere i denne saken.

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd b) og § 77, jf. rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3, hvor det kommer frem:

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 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 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. 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

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 nedsanking 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 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.

Regional forvaltning

Region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) skal sammen med region 5 (Hedmark) 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 forvaltningsplanene for rovvilt i de to regionene, 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, for perioden 1. juni til 15. februar. Nemndene skal i sitt vedtak vurdere bestanden for vedkommende art i sin region. Den kvoten som er vedtatt av rovviltnemnden kan iverksettes av Fylkesmannen jf. rovviltforskriften § 9, etter en konkret vurdering av aktuell situasjon. Kvoten ble i møte 23. mai 2017 fastsatt til seks ulver for skadefellingsperioden 2017/2018 (1. juni 2017 til og med 15. februar 2018).

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.

Siste endelige rapport om bestandsstatus av ulv i Skandinavia for vinteren 2016/2017 forelå 1. juni 2017. Her framgår det at bestandsstatus for ulv er 46 familiegrupper, hvorav det ble dokumentert yngling i 43 av gruppene i Skandinavia. Det ble dokumentert yngling i 4 av 5 helnorske familiegrupper samt i 7 av 7 familiegrupper i grenserevir. Resterende familiegrupper ble dokumentert i Sverige. Totalt berøres Norge av 7,5 familiegrupper med yngling, hvorav 4 er helnorske. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger skal være innenfor revir med hele sin utbredelse i Norge.

I rapporten framgår det videre at det ble det registrert 28 revirmarkerende par i Skandinavia (19 i Sverige, 6 i Norge og 3 på tvers av riksgrensen). Sammenlignet med foregående år er dette en reduksjon av antall helnorske familiegrupper med yngling og en økning av antall revirmarkerende par i helnorske revir og grenserevir. Ut fra det totale antallet familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette en økning fra tidligere år.

For vinteren 2016/2017 ble bestanden beregnet til 430 ulver i Skandinavia (hvorav ca. 355 i Sverige, inklusive grenserevir). Det ble registrert 105-112 individer av ulv i Norge, hvorav 54-56 ble registrert i helnorske revir. Etter fordeling av de ulver som har tilhold på begge sider av riksgrensen er tallet 80 - 84 ulver som berører Norge. I tillegg ble det også registrert 12-13 enslige ulver hvorav ingen med sikkerhet kunne klassifiseres som revirmarkerende eller stasjonære. Døde ulver i løpet av overvåkingsperioden er ikke trukket fra disse tallene.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Gjenstand for Miljødirektoratet sin vurdering av klagen omhandler 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. Miljødirektoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken, og at klagen er fremsatt i rett tid.

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.

Klager viser til kun en dokumentert skade forårsaket av ulv, og mener derfor at grunnlaget for skadefelling ikke er til stede. Miljødirektoratet er enig med klager i at det påviste skadeomfanget fram mot fellingsvedtaket ikke var omfattende. Det viktigste grunnlaget for Fylkesmannens vedtak var stort skadepotensiale i et område med mye sau på beite.

Direktoratet er enig i Fylkesmannens vurdering av områdets betydning som beiteområde og det fremtidige skadepotensialet ved tilstedeværelse av ulv i et område med et betydelig antall sau. Videre er vi enig i Fylkesmannen sine vurderinger om at det ikke var mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak som i tilstrekkelig grad kunne forhindre/sikre at dyr ikke ble skadet i det aktuelle området.

Klager mener at skadefellingsforsøket skal stanses til skadegjørere er dokumentert, identifisert og lokalisert. Når det gjelder identifisering av selve individet er det viktig å se dette opp mot den tapsrisikoen som påløper ved å utsette iverksettelse av et skadefellingsforsøk. En ulv i et beiteområde for sau, kan potensielt forårsake betydelig skade på kort tid. Det at det ofte kan ta noe tid fra en fellingstillatelse blir gitt, til fellingslaget lykkes med en felling, gjør disse vurderingene ekstra krevende. Miljødirektoratet finner at de vurderingene som Fylkesmannen i Hedmark har gjort i denne forbindelse ligger godt innenfor det skjønnsrommet fylkesmannen er tildelt, ved vurdering av slike saker.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak av 7. juli 2017 er i tråd med gjeldende lovverk. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Vedtak

Med hjemmel i Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd b) og § 77, jf. forskrift av 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 9, jf. §§ 1 og 3, tar Miljødirektoratet ikke klagen fra Rovviltets Røst til følge, og opprettholder Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak av 7. juli 2017.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Siv Grethe Aarnes
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Innlandet

Postboks 987

2604

LILLEHAMMER