

Østfold Bondelag
Løkenveien 4
1811 ASKIM

Trondheim, 19.08.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/8921

Saksbehandler:
Siv Grethe Aarnes

Avgjørelse av klage – Avslag på søknad om fellingstillatelse på ulv i Rakkestad og Halden kommuner

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Østfold sitt vedtak. 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 18. august 2017 fra Østfold Bondelag, på Fylkesmannen i Østfold sitt vedtak 10. august 2017, om avslag på fellingstillatelse av en ulv i Rakkestad og Halden kommuner.

Klagesaken er behandlet av Fylkesmannen i Østfold og oversendt til direktoratet for endelig avgjørelse i brev 20. september 2017.

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

Sakens bakgrunn

Østfold Bondelag søker om skadefelling av en skadegjørende ulv i kommunene Rakkestad og Halden, etter at det ble dokumenter 11 sau tatt av ulv den 23. og 25. juli 2017. Det var 38 sauer totalt i hegnet. Ifølge Statens Naturoppsyn (SNO) kom ulven seg inn via en "åpning mot vann". Noen dager senere, 8. august, ble to sauer tatt av ulv i Degernes i Rakkestad kommune. Også her var det totalt 38 sauer i hegnet. Ulven kom seg antageligvis inn via en åpen grind.

Området det søkes om skadefelling ligger i ulvesonen, rovviltregion 4.

Fylkesmannen i Østfold avslo søknaden.

Klagers anførsler

Østfold Bondelag viser til Innst. 257 L-2016-2017, og mener at det finnes føringer som legger til grunn at terskel for skadefelling ikke skal være så høy innenfor ulvesonen at det i realiteten blir opprettet et såkalt ulvereservat. Klager viser videre til at det kommer frem av merknader til Bernkonvensjonens stående komité at terskel for å ta ut det skadevoldende individet skal være lavt.

De mener at det i norsk rovviltforvaltning er lagt til grunn en terskel som er høyere enn det er rettslig grunnlag for. Dette gjelder også innenfor rovviltsonene.

Klager mener at det er sannsynlig at det dreier seg om samme individ, og at det vil skje flere angrep dersom individet ikke tas ut. Dette med grunnlag i at angrepene har skjedd innenfor et avgrenset geografisk område, innenfor et kort tidsrom og at det er observert ulv relativt ofte i dette området.

Videre mener klager at ulven fremsto som nærgående, siden angrepene skjedde i nærheten av folk.

Klager mener at vilkårene for skadene er oppfylt; det er en ulv i Østfold som nå har erfart at sau/lam er lett bytte og som ikke lar seg stanse av folk i umiddelbar nærhet. Det er risiko for fremtidige skader og bestandsmålet for ulv innenfor sona er oppnådd.

Østfold Bondelag krever også at det snarlig gjennomføres DNA-testing av den aktuelle ulven/de aktuelle ulvene, med bakgrunn i bilder av ulven som havnet innenfor innhegning i det aktuelle området. Bildet viser at ulven har hvit haletipp, og dette, etter klagers mening, aktualiserer spørsmålet om ulven har DNA fra hund.

Det kreves også at ulven skal radiomerkes for å dokumentere ulvens adferd, og for å se om ulvene er mindre sky ovenfor mennesker.

Miljødirektoratet viser videre til klagen i sin helhet.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen viser til at lisensfelling er en skademotivert bestandsregulering innenfor en fastsatt jakttid mens den aktuelle saken gjelder iverksetting av betinget skadefelling av enkeltindivider for å stanse eller forhindre skade på husdyr. Videre viser de til naturmangfoldloven § 18 om uttak av vilt som gjør skade som kun skal iverksettes dersom formålet ikke nås på en annen tilfredsstillende måte, og i henhold til § 10 i rovviltforskriften kan felling bare gjennomføres dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning, også ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning. Innenfor forvaltningsområdet for rovvilt, eller innenfor en region der rovvilt er prioritert i vedtatt regional forvaltningsplan, skal det legges langt større vekt på å finnes andre tilfredsstillende løsninger som alternativ til felling.

Videre viser Fylkesmannen til erfaringer som tilsier det kan forventes at ulv går inn i beiter der gjerder mangler eller har svakere punkter. Da vedtaket ble gjort av Fylkesmannen i Østfold forelå en del opplysninger om gjerdesituasjonen og gjennomføring av skadeavvergende tiltak, og det forelå også uprøvde alternativer. Gjennomføring av tiltak ble avtalt med saueiere, ikke bare rovviltavvisendegjerder med alle aktuelle alternativer, som det normalt gjøres i akutte tilfeller.

Fylkesmannen er enig med klager at gjentatte skader sannsynliggjør ytterligere skade. Samtidig mener Fylkesmannen at ulven ble skremt av folk i det ene tilfellet og innestengt i en stresset situasjon en hel dag bak rovviltgjerde en annen dag. Etter deres vurdering vil dette prege ulven kraftig og redusere sannsynligheten for ytterligere angrep.

Angrep nært folk vurderes av Fylkesmannen til å ikke være uvanlig, i lys av tidligere angrep i fylket. I disse tilfellene skjedde også angrepene på den mørkeste delen av døgnet med minst aktivitet av mennesker.

Når det gjelder kravene om DNA-testing og radiomerking, viser Fylkesmannen til at Miljødirektoratet er rette myndighet for å vurdere disse krav.

Fylkesmannen kan ikke se at klagen tilfører ny informasjon som endrer fylkesmannens vurdering av saken. Klagen sendes til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Det vises for øvrig til dokumentene i saken som fylkesmannen har oversendt til Miljødirektoratet.

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.

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 rovviltnemnden, 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 når det 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 nedsinking 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 overvåkningsperioden 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.

Angrepene på sau har skjedd innenfor forvaltningsområde 2. I forvaltningsområde 2 «skal rovviltet få utvikle seg mer naturlig i forhold til byttedyrtilgang og gode leveområder». Terskelen for å innvilge skadefelling i forvaltningsområdet skal være høy og området prioriteres for tildeling av midler til forebyggende tiltak. Fylkesmannen har i vedtaket derfor vurdert det som hensiktsmessig å forsøke andre tiltak før det eventuelt kan fattes positivt vedtak om felling av ulven. Dette gjelder spesielt inngjerding av beiter med rovdyravvisende gjerder, som er det primære tiltaket for å tilpasse beitenæringen i Østfold til at det er rovdyr i området. Det presiseres i avslaget at ulven det er søkt felling om, ikke har tatt seg innenfor slike gjerder mens gjerdet er lukket. Miljødirektoratet er enig med Fylkesmannens vurderinger. Ifølge den regionale forvaltningsplanen skal terskelen for skadefelling av ulv i dette området være høy, og vi vurderer det som mulig å forebygge fremtidige skader i området med de tiltakene som Fylkesmannen beskriver.

Miljødirektoratet slutter seg til Fylkesmannens vurderinger om at ulvens oppførsel ikke er unormal. Ut fra den kunnskapen som foreligger er det ikke noe som tyder på at ulven har en unormal adferd. Angrep i nærheten av folk er ikke uvanlig, og i tillegg angrep ulven i den mørkeste delen av døgnet.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannen i Østfold sitt vedtak av 10. august 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 Østfold Bondelag til følge, og opprettholder Fylkesmannen i Østfold sitt avslag av 10. august 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 Oslo og Viken

Postboks 325

1502

MOSS