

Naturvernforbundet
Mariboegs gate 8
0183 OSLO

Trondheim, 03.08.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/2717

Saksbehandler:
Veronica Sahlén

Avgjørelse i klagesak - forlengelse av virketid og utvidelse av fellingsområde for skadefellingstillatelse på ulv i Stange, Nord-Odal, Våler, Åsnes og Eidsvoll kommuner

Vi viser til klage 24. juni 2016 fra Naturvernforbundet på Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak 24. juni 2016. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra fylkesmannen i brev 30. juni 2016.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har i brev 20. juni 2016 fattet vedtak om skadefelling av 1 ulv i Stange, Nord-Odal, Våler og Åsnes kommuner 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 Romedal og Stange Saubeitelag sitt beiteområde i Stange og Nord-Odal kommuner, samt delene av Våler og Åsnes kommuner vest for Glomma, med virketid 20. juni - 23. juni 2016. Stange kommune var ansvarlig for gjennomføring av fellingsforsøket. Fylkesmannen forlenget virketiden til 23. juni - 30. juni 2016, og etter samråd med Fylkesmannen i Oslo og Akershus ble fellingsområdet utvidet til å også omfatte deler av Eidsvoll kommune øst for Vormå og øst for Mjosa.

Klagers anførsler

Klager reagerer på fylkesmannens utvidelse av skadefellingstillatelsen til å omfatte Eidsvoll øst for Vormå og Mjosa på bakgrunn av synsobservasjon ved Ulvin. Klager viser til Miljødirektoratets klageavgjørelse av 16. juli 2015 i sak om skadefellingstillatelse på ulv i Vest-Agder. Klager anfører at denne saken har direkte relevans til det vedtaket Fylkesmannen i Hedmark har fattet, og mener at vedtaket ikke er i tråd med føringer fra Miljødirektoratets klageavgjørelse av 16. juli 2015.

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 så langt forelå et begrenset skadeomfang, men at det beiter et stort antall dyr 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 vurderte at det å forlenge virketid og utvide fellingsområde for pågående

skadefellingstillatelse ville være det beste tiltaket for å forhindre omfattende skader.

Fylkesmannen viser videre til at Statens Naturoppsyn (SNO) har vurdert den aktuelle synsobservasjonen til å være pålitelig. Fylkesmannen anser ut i fra SNO sin vurdering av observasjonen at utvidelsen av fellingsområde og virketid for den aktuelle fellingstillatelsen ikke er direkte sammenlignbar med skadefellingstillatelsen på ulv i Vest-Agder gitt i mai 2015.

Fylkesmannen kan ikke se at det i klagen er fremkommet nye momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket av 23. juni 2016 og oversender klagen 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 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 § 2 (Definisjoner)

[...]

d) Ulvesone: Østfold, Oslo, Akershus med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Ullensaker, Skedsmo og Gjerdrum, de deler som ligger vest for Glomma av kommunene Nes, Sørumsund og Fet, samt Nittedal øst for Nitelva, Hedmark med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os, de deler som ligger vest for Glomma av kommunene Åsnes, Våler, Elverum, Åmot, Kongsvinger, Grue og Sør-Odal, samt de deler av Trysil kommune som ligger nord for en rett linje fra der Senna renner ut i Trysilelva til der kommunegrensen mellom Trysil og Engerdal gjør en vinkel ved Litlskorhøa.

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 typer dyr skal 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:

Det nasjonale bestandsmålet for ulv er 4-6 ynglinger av ulv i Norge, hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes, og der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5. Det vises til Innst. 330 S (2015-2016).

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

Kunnskapsgrunnlaget

Om overvåking av ulv og bestandssituasjonen i Norge og ulvesonen

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 for vinteren 2015/2016 forelå 1. juni 2016 og fastsatte bestandsstatus for ulv til 7 helnorske ynglinger, 4 ynglinger i grenserevir og 32 ynglinger i helsvenske revir. Dette er over det nasjonalt fastsatte bestandsmålet på 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 ynglinger innenfor ulvesonen.

Gjeldende kunnskap om samlet belastning ulvebestanden utsettes for jfr. naturmangfoldloven § 10, så var det i perioden etter 1. oktober 2015 (start på overvåkingsperioden 2015/2016) til 24. juni 2016 skutt 11 ulver på lisens- og skadefelling (hvorav 1 i nødverge og 1 av dyrevelferdshensyn) i Norge, hvorav 2 innenfor ulvesonen. Annen avgang fra bestanden kan utgjøres av påkjørsler, naturlig dødelighet og ulovlig felling. En ulv ble felt ulovlig innenfor ulvesonen, 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 som vedtatt av rovviltnemnda i region 5, 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

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. Direktoratet konstaterer at klager har rettslig klageinteresse i saken og at klagen er fremsatt i rett tid.

Skadefelling skal kun iverksettes dersom uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, jf. naturmangfoldloven § 18. Miljødirektoratet legger til grunn at dette hensyn er ivaretatt ved rovviltnemndene i region 4 og 5 sine vedtak om kvote for betinget skadefelling.

Videre fremgår det i brev fra Klima- og miljøministeren datert 12. mars 2015 at Regjeringen vil sikre levedyktige bestander av de store rovviltartene i henhold til rovviltforliket, og søke å redusere konfliktnivået. I dette ligger det en todelt målsetting om både å opprettholde prioriterte yngleområder for rovvilt og prioriterte beiteområder. Det ligger også i dette en tydelig soneforvaltning hvor det skal være en lav terskel for tillatelse til uttak av rovdyr som har gjort eller forventes å gjøre skade i prioriterte beiteområder. Tilsvarende skal det være en høy terskel for tillatelse til uttak av rovvilt i prioriterte yngleområder for rovvilt.

Forvaltningsplanen for rovvilt i region 5 ble endelig vedtatt av rovviltnemnden i region 5 i januar 2014. Regionen er inndelt i to soner - grønn og blå sone - i tillegg til en egen avgrensning av ulvesonen, 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 ulvesonen, skal forvaltes som prioriterte beiteområder.

Ved vurdering om det skal gis tillatelse til skadefelling skal Fylkesmannen vektlegge føringene i regional forvaltningsplan, 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.

Ved skadefellingstillatelsene i Vest-Agder, som klager viser til, hadde det ikke blitt påvist ulv i eller nært området siden mars 2015, observasjonene etter mars 2015 som det ble vist til var observasjoner som ikke ble meldt til SNO for vurdering og registrering i Rovbase. Det forelå ikke noe påvist skadeomfang som kunne styrke tilstedeværelse av ulv i området. Første skadefellingsvedtak ble fattet 29. april og var dermed ikke i direkte tilknytning til beiteslipp i området, hvilket har betydning for vurdering av skadepotensialet. I tillegg viste skadedokumentasjon fra tidligere år at ulv har vært et begrenset problem i Vest-Agder.

Til sammenligning har ulv blitt dokumentert i Stange og Romedal sauebeitelags beiteområde i mai 2016 og det har også blitt påvist skade på sau forårsaket av ulv i det samme området i samband med dette. En ulv ble felt på skadefelling i området 22. mai 2016. Den 1. juni 2016 ble det dokumentert forekomst av ulv i Eidsvoll kommune. Det aktuelle området ligger nært ulvesonen, og det er forventet at ulv vil forekomme relativt jevnlig i området, noe som også er styrket av ovenstående informasjon. Tilstedeværelse av ulv i området medfører et vesentlig skadepotensiale da det beiter et stort antall dyr i området. Fra november 2013 til og med oktober 2015 har det i Stange, Nord-Odal, Våler, Åsnes og Eidsvoll kommuner blitt påvist 251 sau tapt til ulv. Det er med bakgrunn i dette som synsobservasjonen, som er meldt til SNO, registrert i Rovbase og vurdert av SNO som pålitelig, skal vurderes som grunnlag før en skadefellingstillatelse. Miljødirektoratet er enig med Fylkesmannens vurdering at vedtaket av 23. juni 2016 ikke er direkte sammenlignbart med skadefellingstillatelsene i Vest-Agder våren 2015.

I samband med gjennomgang av klagen på vedtak om forlenget virketid og utvidelse av fellingsområde, har Miljødirektoratet vurdert informasjon om observasjoner og skadedokumentasjon i området fra medio mai frem til vedtakstidspunkt for å sette synsobservasjonen i sammenheng. Dette inkluderer også grunnlaget for opprinnelig skadefellingsvedtak av 20. juni. Miljødirektoratet bemerker at ulveobservasjonen og sporingen 19. juni som Fylkesmannen henviser til i opprinnelig vedtak ikke har blitt meldt til SNO, og ikke er registrert i Rovbase. Dette gjør det vanskelig for klageinstansen å etterprøve beslutningsgrunnlaget i ettertid. Miljødirektoratet stiller ikke spørsmål ved observasjonens pålitelighet som grunnlag for vedtaket, men vil understreke at det er viktig at slike observasjoner blir meldt til SNO, slik at SNO har mulighet å vurdere informasjonen og registrere den i Rovbase. Dette er spesielt viktig når observasjonen skal brukes som grunnlag for skadefellingstillatelser.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vedtak av 24. juni 2016 er i tråd med gjeldende lovverk og føringer etter Miljødirektoratets klageavgjørelse på skadefellingstillatelse på ulv i Vest-Agder 16. juli 2015. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak.

Vedtak

Direktoratet har gjort en samlet vurdering av potensialet for fremtidig skade og de muligheter for å forebygge skader som forelå ved tidspunkt når vedtaket ble fattet, forvaltningsstrategien for det aktuelle området i henhold til føringer 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