

Rovviltets Røst
Postboks 1410 Texas
2405 ELVERUM

Trondheim, 28.08.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/13002

Saksbehandler:
Siv Grethe Aarnes

Avgjørelse av klage – vedtak om tillatelse til skadefelling av ulv i Ringsaker kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Hedmark 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 9. mai 2017 fra Rovviltets Røst, på Fylkesmannen i Hedmark sine vedtak 28. april, 3. mai og 4. mai 2017, om tillatelse til skadefelling av en ulv i Ringsaker kommune m.fl.

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

Miljødirektoratet beklager sterkt den lange behandlingstiden. Saken ble dessverre ikke behandlet våren 2018, og er senere nedprioritert pga manglende aktualitet.

Sakens bakgrunn

Det ble påvist en ulv i månedene mars og april 2017 (henholdsvis 15. mars, 25. mars, 2. april, 13. april og 21. april) innenfor det aktuelle området i Ringsaker kommune. Miljødirektoratet gav 21. april 2017 en skadefellingstillatelse på en ulv i dette området, men det ble ikke felt ulv i henhold til denne fellingstillatelsen. Tillatelsen utløp 28. april.

Etter at Miljødirektoratet fattet sitt vedtak den 25. april 2017 fikk Fylkesmannen delegert myndighet til å iverksette fellingstillatelse på ulv, jf. brev av 25. april 2017 fra Miljødirektoratet. Dette er grunnen til at Fylkesmannen behandlet søknaden fra Ringsaker kommune om forlengelse av virketiden av fellingstillatelse på den aktuelle ulven.

Da Fylkesmannen ga fellingstillatelse, var det ca. en måned igjen til beiteslipp. Det slippes ca. 18 000 sau og lam på beite i dette området i Ringsaker kommune.

Det aktuelle området er utenfor den fastsatte ulvesona og er i henhold til forvaltningsplanen for rovvilt i region 5 (Hedmark) i grønn sone, det vil si beiteprioritert område.

Klagers anførsler

Rovviltets Røst påstår at vedtakene er lovstridig i og med at det bryter med Bern-konvensjonens definisjon av skadefelling og konvensjonens intensjon. Klager viser til at Bernkonvensjonen krever vern av kritisk truede rovdyrarter i norsk fauna og åpner ikke for populasjonsregulering som norske forvaltningsmyndigheter praktiserer eller uttak for skadepotensiale, og ifølge klager, tillater den kun uttak av identifiserte enkeltindivider som gjør stor skade. De påpeker at i dette tilfelle er det knapt sluppet ut beitedyr og at skadepotensialet er fraværende.

Videre viser klager til at det skal forsøkes ikke-dødelige tiltak mot ulven, som bedøving og flytting, før det gis tillatelse til avlaving.

Miljødirektoratet viser videre til klagen i sin helhet.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen i Hedmark viser til forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark der fylket er inndelt i to ulike forvaltningsområder. Det aktuelle beiteområdet ligger innenfor grønt område hvor beitedyr har prioritet. I forhold til rovviltforskriften § 9 annet ledd bokstav a karakteriserer Fylkesmannen det aktuelle området som et viktig beiteområde for sau, jf. også forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark.

Fylkesmannen er enig at det ikke forelå noe skadeomfang, jf. § 9 annet ledd bokstavene b og c, men et beiteslipp var relativt nært forestående, og det var jevnligte observasjoner av ulven i området i over en måned. På tidspunktet for vedtaket var det ca. en måned igjen til beiteslipp. I denne del av Ringsaker kommune slippes det ca. 18 000 sau og lam på beite, og Fylkesmannen vurderte skadepotensialet til å være betydelig dersom en ulv fortsatt skulle ha tilhold i området. Med bakgrunn i dette anså ikke Fylkesmannen det som hensiktsmessig, eller praktisk mulig å gjennomføre andre forebyggende tiltak 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 Rovviltets Røst nevner et konkret forslag om å bedøve og flytte ulven til et annet område enn der sauen slippes. Fylkesmannen anså ikke forsøk på å bedøve dyret som et gjennomførbart tiltak i denne saken, siden bedøvelse og flytting av dyr i utmark med delvis vanskelige sporingsforhold er en svært krevende oppgave.

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 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 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 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.

Genetiske verdifulle individer

Med bakgrunn i at det er betydelige utfordringer med innavl i den Skandinaviske ulvebestanden og et behov for å forsøke å skjerme innvandrende østlige individer ble det i 2012 etablert en avtale mellom Naturvårdsverket i Sverige og Direktoratet for Naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) i Norge, der hensiktene er økt ivaretagelsen av genetisk verdifulle individer av ulv. Det er også beskrevet begrensninger i mulighetene til fullt ut å ivareta ethvert genetisk individ.

Innholdet i avtalen er gjengitt i Melding til Stortinget 21 (2015-2016) om Ulv i norsk natur. Genetisk verdifulle individer er i avtalen definert som individer med opphav i østlige populasjoner (finsk/russisk) og deres førstegenerasjons avkom.

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.

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 fellinger skjer 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.

Miljødirektoratet har i vedtak datert 25. april 2017 gitt fylkesmennene myndighet til å iverksette betinget skadefelling på inntil 5 ulv frem til 31.mai 2017 for områder utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv samt et nærmere avgrenset område i Stor-Elvdal, Rendalen og Engerdal kommuner.

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.

Skadeomfang og skadepotensial

Det ble påvist en ulv i månedene mars og april 2017 (henholdsvis 15. mars, 25. mars, 2. april, 13. april og 21. april) innenfor det aktuelle området i Ringsaker kommune. Det var planlagt slipp av et betydelig stort antall beitedyr (ca. 18 000 sau og lam) i kommunen om noen uker.

Miljødirektoratet er ikke uenig med klager i at terskelen for å tillate 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 i området i samband med slipp av et stort antall sau på beite.

Andre forebyggende tiltak

Fylkesmannen har funnet at det ikke vil være hensiktsmessig eller praktisk mulig å gjennomføre andre effektive forebyggende tiltak, som i tilstrekkelig grad kunne ha forhindret skade, ettersom det er et stort antall sau som benytter det aktuelle beiteområdet.

Miljødirektoratet tiltrer Fylkesmannens vurderinger knyttet til mulighetene for å sette inn andre forebyggende tiltak, for å forhindre fremtidig skade, for det aktuelle tidspunkt og område. Dette inkluderer Fylkesmannens vurderinger angående bedøvelse og flytting av ulven.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannen i Hedmark sine vedtak av 28. april, 3. mai og 4. mai 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 sine vedtak av 28. april, 3. mai og 4. mai 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