

«MOTTAKERNAVN»
«ADRESSE»
«POSTNR» Oslo

Trondheim, 09.07.2020

Deres ref.:
Katrinn Vels

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/6261

Saksbehandler:
Kjell Vidar Seljevoll

Avgjørelse av klagesak - vedtak om skadefelling av ulv i Stange, Nord-Odal, deler av Løten, Elverum, Eidsvoll og Nes kommuner – 5. mai 2020

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om skadefelling av ulv i Stange, Nord-Odal, deler av Løten, Elverum, Eidsvoll og Nes kommuner med vilkår, datert 5. mai 2020. 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.

Viser til klage fra NOAH - for dyrs rettigheter av 7. mai 2020, på Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak av 5. mai 2020, om tillatelse til skadefelling av ulv i Stange, Nord-Odal, deler av Løten, Elverum, Eidsvoll og Nes kommuner.

Klagesaken er behandlet av Fylkesmannen i Innlandet og oversendt til direktoratet for endelig avgjørelse i brev av 3. juli 2020.

Bakgrunn for saken

Det ble på kvelden den 4. mai meldt om en observasjon av en ulv (viltkamerabilde), som Statens Naturoppsyn (SNO) vurderte til å være ulv (antatt sikker). I etterkant av observasjonen ble det søkt om skadefellingstillatelse fra Romedal og Stange saubeitelag.

Fylkesmannen gav 5. mai muntlig tillatelse til felling av 1 ulv innenfor nærmere bestemte område i Stange, Nord-Odal, deler av Løten, Elverum, Eidsvoll og Nes kommuner. Tillatelsen er gjort skriftlig i brev datert samme dag.

Det ble ikke felt ulv i medhold av tillatelsen.

Klagen

Hovedtrekkene i klagen er;

- NOAH viser til Miljødirektoratets vedtak av 4. mai om avslag på søknad om skadefelling av ulv - Løten kommune - region 5 Hedmark, som delvis gjelder samme området som Fylkesmannen sitt vedtak, og mener samme forhold fortsatt gjør seg gjeldende og at det ikke kan gis tillatelse til felling av ulv i den aktuelle situasjonen.

- NOAH ber subsidiært om at den delen av vedtaket som omfatter tillatelse til bruk av løs på drevet halsende hund omgjøres.
- Ber om oppsettende virkning av klagen.

Direktoratet viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen i Innlandet har vurdert klagen i brev datert 3. juli 2020. Der Fylkesmannen skriver følgende;

"Fylkesmannen vil peke på erfaringer fra de siste årene som viser at utvandrende ulver som dukker opp i prioriterte beiteområder kan forårsake store skader. Med bakgrunn i at det rundt 20. mai ville slippes et stort antall dyr på utmarksbeite i disse områdene, samt at det ut ifra bilder og dokumentasjon syntes sannsynlig at en ulv hadde oppholdt seg i området over noe tid (siste dokumenterte observasjon var fra 4. mai), vurderte Fylkesmannen likevel at skadepotensialet ville være stort dersom ulven fortsatt skulle ha tilhold i området.

Fylkesmannen viser til at 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. (...)

Vi har vektlagt at området er innenfor «grønt område», og et viktig beiteområde jf. forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark. I planen framgår det at forvaltningen legges opp slik at rovvilt som representerer skadepotensial skal begrenses mest mulig innenfor grønn sone. Det vil si at dette er et område som skal prioriteres for beitedyr, og det skal være en lav terskel for å tillate felling av rovdyr.

NOAH påpeker i sin klage at det her ikke handler om en akutt skadesituasjon som gjør det nødvendig å bruke et så inngripende tiltak som bruk av løs på drevet halsende hund. Vi vet at fellingsforsøk på ulv er svært krevende, men vi har erfaringer med at bruk av løs på drevet halsende hund kan bidra til et mer effektivt fellingsforsøk, raskere uttak av ulven og derved hindre skader på beitedyr. Når det gjelder konsekvenser for andre dyr eller naturmangfoldet generelt ved bruk av løs på drevet halsende hund, viser Fylkesmannen til at det stilles flere vilkår for bruk av slike hunder under fellingsforsøket med hensikt å redusere faren for negative konsekvenser. Blant annet skal hundene kun slippes på ferske spor, og hundeeier må være i stand til raskt å ta inn hunden dersom den slår over på annet vilt eller husdyr. Fylkesmannen viser for øvrig til at kommunen må gi dispensasjon fra båndtvangsbestemmelsene i hundeloven der det også kan settes egne vilkår."

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 5. mai 2020. 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 4 (tidligere Oslo, Akershus og Østfold fylker) skal sammen med region 5 (tidligere Hedmark fylke) 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. I perioden fra 16. februar til 31. mai ligger myndigheten til å ta beslutninger om felling normalt hos Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet vedtok 29. april 2020, en betinget kvote på 5 ulver for skadefelling, som kunne iverksettes av fylkesmennene etter konkrete vurderinger jf. rovviltforskriftens § 9. Kvoten var gjeldende for perioden 4. mai til 31. mai 2020.

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 2. juni 2020 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2019/2020. Det er registrert i alt 45 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 5 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 26 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 4 i grenseoverskridende revir. Dette er samlet sett en økning på 3 familiegrupper og revirmarkerende par i forhold til det som ble registrert forrige sesong. Det er ved siste inventering også en større relativ andel av familiegrupper, noe som tilsier at antallet individer i bestanden har økt siden forrige sesong.

Bestandsrapporten angir at det er registrert 6 helnorske ynglinger og 5 ynglinger i grenserevir. Alle revir er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge er 8,5 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 8 ynglinger i Norge registreringssesongen 2018/2019.

Miljødirektoratet sin vurdering

Saken er behandlet etter naturmangfoldloven (nml.) § 18 og § 77 og rovviltforskriften § 9, jf. §§ 1 og 3. Direktoratet legger, i henhold til nml. § 7, prinsippene i nml. §§ 8-10 og 12 til

grunn som en integrert del av avgjørelsen. Også forvaltningsmålet for arter i nml. § 5 er trukket inn i den skjønnsmessige vurderingen av saken. Det samme gjelder nml. § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i nml. § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Fylkesmannens vedtak er gjort tilgjengelig på miljøvedtaksregisteret 5. mai 2020. NOAH har påklaget vedtaket i brev datert 7. mai 2020. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen og klagen tas opp til behandling.

Fylkesmannen har i tillegg til klagen fra NOAH, også mottatt 69 ytringer fra privatpersoner som i hovedsak omhandler de samme momentene. Ytringene fra privatpersoner er ikke omtalt videre i klagebehandlingen, da Fylkesmannen har oppfattet dette som ytringer og ikke formelle klager. Fylkesmannen bemerker likevel at momentene som er kommet fram i ytringene i hovedsak er dekket av momentene tatt opp i NOAHs klage.

Miljødirektoratet finner grunn til å bemerke at vårt vedtak om avslag på skadefelling datert 4. mai 2020, er tilsvar til søknad om skadefelling fra Løten og Vang beitelag, datert 23. april. Ansvar for å vurdere eventuelle søknader om skadefelling ble fra og med 4. mai delegert til fylkesmennene, jf. direktoratets vedtak 29. april 2020 om betinget kvote for ulv.

Området der det ble registrert ulv på et viltkamera 4. mai 2020 er utenfor ulvesonen, og i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning skal det være en lav terskel for felling av skadegjørende rovvilt i beiteprioriterte områder. Miljødirektoratet tiltrer Fylkesmannens vurdering av at den aktuelle ulven utgjorde en 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 snart skulle slippes på beite i dette området. Det at det var gjort flere observasjoner av ulv over noe tid, medfører også en økt sannsynlighet for at denne ulven ville oppholde seg i området fram til beiteslipp.

Løs på drevet halsende hund

Den 13. juli 2017 kom Regjeringen med en tiltakspakke som skulle bidra til å effektivisere skadefelling av ulv utenfor ulvesonen i beiteprioriterte områder. Som et ledd i denne tiltakspakken besluttet Regjeringen at myndigheten til å tillate bruk av løs, på drevet, halsende hund ved skadefelling på ulv skulle delegeres fra Miljødirektoratet til fylkesmennene. I brev av 14. juli 2017 fra Miljødirektoratet til fylkesmennene ble myndigheten delegert med hjemmel i viltlovens § 35, tredje ledd. Fylkesmannen besitter derav myndighet til å gi dispensasjon for bruk av løs, på drevet, halsende hund til skadefelling av ulv.

Slipp av løs hund i mai vil medføre en økt risiko for forstyrrelser/skade på annet vilt og beitedyr. Vi tiltrer Fylkesmannens beskrivelser av risikoer i vedtaket og mener også at de vilkår som er satt for bruken av løs hund er hensiktsmessige, for å bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser. Det er i denne forbindelse viktig at det, i de tilfeller der løs, på drevet, halsende hund faktisk blir benyttet/sluppet løs, foretas oppfølging med kommunene/fellingslagene. Dette for å sikre at logg fra fellingsforsøk og gps-logg fra hundepiler blir overlevert til Miljødirektoratet innen fastsatt frist.

Det er i Fylkesmannens vedtak listet opp vilkår for vedtaket. I punkt 12 er det lagt som en forutsetning for bruk av løs, på drevet, halsende hund at den aktuelle kommune må gi dispensasjon

fra båndtvangsbestemmelsene i hundeloven. Kommunenes vedtak om å eventuelt gi slik dispensasjon, er egne vedtak som kan påklages, og er ikke del av Fylkesmannens vedtak som her behandles.

Oppsettende virkning

Spørsmål om oppsettende virkning er vurdert i egne skriv fra Fylkesmannen 7. mai og Miljødirektoratet 11. mai i år. Kravet om at klagen skulle gis oppsettende virkning ble ikke tatt til følge.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak datert 5. mai 2020, 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

Susanne Hanssen
fung. seksjonsleder

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

Kopi til:

Stange kommune	Postboks 214	2336	Stange
Eidsvoll kommune	Rådhusgata 1	2080	EIDSVOLL
Nord-Odal kommune	Herredsvegen 2	2120	Sagstua
Elverum kommune	Postboks 403	2418	Elverum
Nes kommune	Boks 114	2151	Årnes
Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Rovviltnemnda i region 5	c/o 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
Fylkesmannen i Oslo og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
Rovviltnemnda i region 4	c/o Fylkesmannen i Oslo og Viken, Postboks 325	1502	MOSS