

Landbrukskontoret for Våler og Åsnes
Vålgutua 251
2436 VÅLER I SOLØR

Trondheim, 31.01.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/13884

Saksbehandler:
Kjell Vidar Seljevoll

Avgjørelse av klagesak - vedtak om avslag på søknad om betinget skadefelling på ulv i Våler kommune - 17. november 2019

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om avslag på søknad om betinget skadefelling av ulv i Våler kommune, datert 17. november 2019. 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.

Det vises til klage fra Våler kommune v/Landbrukskontoret for Våler og Åsnes kommuner datert 20. november 2019 på Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om avslag på søknad om betinget skadefelling på ulv - Våler kommune.

Bakgrunn

Det ble i perioden fra 12. november til 18. november 2019, meldt om flere observasjoner av ulv i tilknytning til bebyggelse i Rud grend, vest for Glomma i Våler kommune. Tirsdag 12. november ble en hund skadd i området, etter et nærmøte med ulv. Flere husdyrprodusenter og beboere i Rud krets har vært bekymret. Både Våler kommune ved landbrukskontoret for Våler og Åsnes og tre privatpersoner har fremmet søknader om felling av den aktuelle ulven for å forhindre fremtidig skade på husdyr. Vi har registrert søknader fra Espen Østlie, datert 17., 19. og 21. november, Våler kommune datert 18. november, Jan Erik Tangen datert 18. november, og Jan Vegar Sæter datert 19. november.

Fylkesmannen har fattet vedtak om avslag av søknad om felling i den aktuelle situasjonen i brev datert 17. november 2019. Det rettslige grunnlaget for Fylkesmannens avgjørelsen er Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml) §§ 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. I tillegg er det gjort en vurdering av samme sak utsendt per e-post til Espen Østlie datert 19. november, der det er henvist til vedtaket av 17. november.

Våler kommune har påklaget Fylkesmannens vedtak i brev datert 20. november 2019. Klagen ble behandlet av Fylkesmannen i Innlandet og oversendt til Miljødirektoratet i brev datert 26. november 2019.

Klagen

Hovedtrekkene i klagen fra Våler kommune er;

- mener Fylkesmannen har lagt til grunn feil forståelse av rovviltforskriftens § 9, og er uenig i Fylkesmannens vurdering om av skadepotensialet
- mener at det må anses som klart at vilkårene for å felle ulven som oppholdt i området var oppfylt og at vedtaket må omgjøres
- påpeker at Miljødirektoratet i alle tilfeller har kompetanse til å vedta felling av ulven jf. rovviltforskriften § 13

Direktoratet viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen sin behandling av klagen

Fylkesmannen i Innlandet har vurdert klagen i brev datert 26. november 2019. Der Fylkesmannen skriver følgende;

" 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.

Fylkesmannen har i sitt vedtak vurdert at skadepotensialet i det aktuelle området er begrenset. Dette er særlig basert på at det nå ikke går husdyr fritt på utmarksbeite i området. Men som det er angitt i klagen så går det blant annet hester på inngjerdet beite der.

Fylkesmannen er enig med klager i at det ikke kan utelukkes at nye skader vil kunne oppstå, enten på hund eller ved at ulven tar seg inn på inngjerdet område. Fylkesmannen er også enig med klager i at terskelen for å iverksette skadefelling skal være lav i et prioritert beiteområde. Fylkesmannen mener likevel at det i dette tilfelle ikke er grunnlag for å iverksette skadefelling i medhold av rovviltforskriftens § 9. Vi har derfor vært i kontakt med Statens naturoppsyn og bedt dem gjennomføre et forsøk på å forstyrre/skremme dyret slik at det beveger seg vekk fra bygda.

Vi har forståelse for det ubehaget beboere kan føle ved å oppleve å ha ulv tett innpå husene. Vi ser likevel ikke situasjonen som vesentlig endret i forhold til det som var grunnlaget for vårt avslag i brev av 17. november, vi viser derfor til vurderinger og konklusjon gitt der.

Fylkesmannens myndighet på dette området er knyttet opp mot skade/skadepotensial på husdyr. Som klager også er inne på i sitt brev har Miljødirektoratet anledning til å gjøre en bredere vurdering av situasjonen i medhold av rovviltforskriftens § 13."

Fylkesmannen konkluderer med at de ikke kan se at det i klagen er fremkommet momenter som gir grunnlag for å omgjøre vedtaket, og opprettholder sitt vedtak om avslag på søknad om felling av ulv. Klagen oversendes Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Det vises for øvrig i sin helhet til fylkesmannens brev med oversendelse av klagen til direktoratet.

Lovgrunnlaget

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), 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.»

Det vises til naturmangfoldloven § 18 første ledd, 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,

c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,

(...)

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 § 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 5 (Hedmark) skal sammen med region 4 (Oslo, Akershus og Østfold) 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 forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark, 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. § 8. Rovviltnemnda i region 4 og 5 har i møte 12. april 2019, i fellessak 04/19, vedtatt kvote for betinget skadefelling av ulv i regionene gjeldende for perioden 1. juni 2019 til 15. februar 2020. På tidspunktet Fylkesmannen traff vedtak om avslag på søknad om felling var der fortsatt dyr igjen på denne kvoten, og Fylkesmannen var følgelig delegert myndighet til å kunne vurdere skadefelling av ulv jf. rovviltforskriftens § 9.

Kunnskapsgrunnlaget

Bestandsmålet er gitt i antall årlige ynglinger. Rovdata har 3. juni 2019 publisert endelig bestandsstatus for ulv i Skandinavia for vinteren 2018/2019. Det er registrert i alt 40 familiegrupper i Skandinavia, hvorav 6 helnorske og 6 familiegrupper i grenserevir. Det er videre registrert 28 revirmarkerende par, hvorav 5 i Norge og 5 grenseoverskridende revir. Sett til det totale antallet

familiegrupper og revirmarkerende par i Skandinavia er dette andre året med nedgang i antallet registrerte familiegrupper og par.

Bestandsrapporten angir at det er registrert 5 helnorske ynglinger og 6 ynglinger i grenserevir. Alle revir er registrert i tilknytning til norsk ulvesone. Det beregnede antall ynglinger i Norge er 8 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 10,5 ynglinger i Norge registreringssesongen 2017/2018.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Miljødirektoratet viser til at dette vedtaket, ikke påvirker naturmangfoldet negativt idet det fattes vedtak om endelig avslag på en søknad om felling med hjemmel i forvaltningsloven. Prinsippene i naturmangfoldloven er derfor ikke vurdert nærmere.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Det er hvorvidt Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om avslag på skadefelling av ulv datert 17. november 2019, er i tråd med gjeldende regelverk som er gjenstand for vurdering i denne klagesaken.

Våler kommune har påklaget vedtaket i brev datert 20. november 2019, 3 dager etter vedtaket til Fylkesmannen er datert. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen på tre uker, og klagen tas opp til behandling.

Innledningsvis finner vi grunn til å gi noe informasjon om myndighetsforhold knyttet til spørsmål om felling av ulv. Når en betinget skadefellingskvote er vedtatt av rovviltnemnden eller direktoratet, er Fylkesmannen tillagt oppgaven med å vurdere enkeltsøknader om skadefelling innenfor rammen av rovviltforskriftens § 9. Miljødirektoratet besitter til enhver tid myndighet til å kunne vedta felling av rovvilt jf. rovviltforskriften § 13, men når det foreligger et vedtak om en betinget kvote, er hovedregelen at Fylkesmannen håndterer søknader om skadefelling av vedkommende art.

Om vurderinger av skadepotensialet

Våler kommune mener at Fylkesmannen i Innlandet sitt vedtak om avslag bygger på en uriktig forståelse av rovviltforskriften § 9. Det er særlig vurderingene knyttet til potensiale for fremtidige skader, kommunen mener må anses vesentlig større enn slik Fylkesmannen har vurdert det. Fylkesmannen har vurdert at skadepotensialet som "*begrenset*". Dette med henvisning til en nærmere vurdering av risiko for tap av ulike dyreslag.

Miljødirektoratet kan ikke se at det på vedtakstidspunktet forelå informasjon som tilsier at skadepotensialet burde vurderes vesentlig annerledes enn den vurderingen som Fylkesmannen har lagt til grunn.

Muligheter for andre forebyggende tiltak

Fylkesmannen har i vedtaket vurdert det som hensiktsmessig å forsøke andre tiltak, for å forhindre at den aktuelle ulven fortsetter å oppholde seg i området, før det eventuelt kan fattes positivt vedtak om felling av ulven. Statens Naturoppsyn er blitt kontaktet for å følge opp situasjonen.

Det følger av Naturmangfold loven § 18 siste ledd at det påligger forvaltningsmyndigheten å vurdere om "*formålet kan nås på annen tilfredsstillende måte*", før vedtak om uttak treffes.

Miljødirektoratet finner at Fylkesmannens vurdering av andre mulige tiltak er i tråd med gjeldende regelverk.

Miljødirektoratets anledning til å vedta felling jf. rovviltforskriften § 13

Våler kommune hevder at Miljødirektoratet i alle tilfeller kan vedta felling av ulven jf. rovviltforskriftens § 13.

Det er riktig at Miljødirektoratet kan vurdere felling av rovvilt med hjemmel i rovviltforskriften § 13, og at dette kan gjøres med en noe breiere vurdering enn den som følger av rovviltforskriften § 9 (som er Fylkesmannens hjemmelsgrunnlag). Saken har ikke blitt behandlet av Miljødirektoratet etter rovviltforskriftens § 13, og vi har ikke funnet grunnlag for å foreta slik behandling etter at saken ble kjent for oss. Det er ikke kommet inn flere meldinger om observasjoner av ulv i det aktuelle området til Statens Naturoppsyn, etter 18. november 2019.

Vi finner grunn til å bemerke at det for forvaltningsmyndigheten uavhengig av om det er Fylkesmannen eller Miljødirektoratet som behandler saken, påhviler et krav om å vurdere mulighetene for å gjennomføre andre forebyggende tiltak, før det iverksettes fellingsforsøk. Slik vi tolker Fylkesmannens vedtak er hovedårsaken til at avslag, ved siden av at skadepotensialet er vurdert som begrenset, at Fylkesmannen har kommet til at det foreligger et handlingsalternativ som bør forsøkes før det eventuelt kan fattes vedtak om felling. Det er lite sannsynlig at sistnevnte ville blitt vurdert annerledes av et annet forvaltningsnivå.

Konklusjon

Miljødirektoratet finner ikke grunn til å gjøre endringer i Fylkesmannens vedtak om avslag på søknad om skadefelling.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Innlandet sitt 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

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Kjell Vidar Seljevoll
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Rovviltnemnda i region 5	c/o Fylkesmannen i Innlandet, Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Espen Østlie	e-post		
Jan Erik Tangen	e-post		
Jan Vegar Sæter	e-post		