

Elverum kommune
Storgt 18
2418 ELVERUM

Deres ref

Vår ref
200600162-/SST

Dato
3. feb 2006

Avgjørelse av klage på avslag om fellingstillatelse på ulv Elverum kommune

Miljøverndepartementet viser til klage fra Elverum kommune av 23. desember 2005 på avslag på søknad om fellingstillatelse på ulv.

Saken er behandlet etter forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 13, jf. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet §§ 12 og 14 a.

Miljøverndepartementet stadfester Direktoratet for naturforvaltnings vedtak av 8. desember 2005, som innebærer at det ikke blir gitt fellingstillatelse på ulv i Elverum kommune. Etter departementets vurdering er ikke skadene på sau av en slik karakter at vilkårene for felling er tilstede. Videre anses ikke tilbudet om gjennomføring av forebyggende tiltak som tilstrekkelig utnyttet. Departementet anser heller ikke at felling er nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning.

Saksgang

I vedtak av 8. desember 2005 avsto Direktoratet for naturforvaltning søknad fra Elverum kommune av 15. november 2005 om uttak av ulv i Elverum kommune.

De regionale rovviltneemndene i regionene 4 og 5, WWF-Norge, Norges Naturvernforbund og Regionrådet for Sør-Østerdal har avgitt uttalelser til søknaden fra Elverum kommune.

Direktoratets vedtak ble påklaget av Elverum kommune (heretter kalt klager) i brev av 23. desember 2005.

Direktoratet har vurdert klagen og oversendt den til Miljøverndepartementet til behandling ved brev av 10. januar 2006. Direktoratet opprettholder sitt vedtak av 8. desember 2005. Kopi av dette brevet er sendt klager, som ikke har kommentert brevet. Klagen er sendt innenfor den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven § 29 første ledd.

Klagers anførsler

I brev av 23. desember 2005 anfører klager i hovedsak følgende:

1. Klager hevder at energi- og miljøkomiteen prioriterte levende bygder og en aktiv næringsvirksomhet foran det å nå bestandsmålet raskest mulig ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*, og at direktoratet har tolket regelverket annerledes enn det Stortinget la opp til.
2. Klager anser at et uttak av en flokk i dette området ikke vil være direkte skadelig for bestandens overlevelse, men vil antagelig føre til at bestandsmålet blir nådd noe senere.
3. Klager hevder at antall rovdyr nå er så stort i kommunen/nærområdet at en ikke er i stand til å sette inn tilstrekkelig med skadeforebyggende tiltak til å ivareta stortingsmeldingens todelte målsetting. Det vises videre til at det avsettes for lite midler til slike tiltak, samt at midlene varierer sterkt mellom år.
4. Klager aksepterer bestandsmålet for ulv, men mener at dette må nås noe senere enn hva direktoratet ønsker. Søknaden om uttak av ulv har bred støtte i regionen, og det er viktig med en lokal innflytelse på forvaltningen

Direktoratet for naturforvaltning sine merknader

I brev av 10. januar 2006 har direktoratet i hovedsak følgende merknader til klagers anførsler:

Til 1 og 2:

Direktoratet konstaterer at bestandsmålet på 3 årlige ynglinger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv (helnorske revir) ikke er nådd for 2005.

Direktoratet mener det i forbindelse med vedtaket om avslag på søknad om fellingstillatelse er tatt tilstrekkelig hensyn til den todelte målsettingen i ulveforvaltningen, og at det i klagen på vedtaket ikke er ført tilstrekkelig argumentasjon for å felle ulv innenfor et helnorsk revir og dermed føre den norske ulvebestanden lenger vekk fra det fastsatte bestandsmålet.

Til 3:

I 2005 disponerte rovviltnemnda i Hedmark ca. 9,1 millioner kroner til forebyggende og konfliktdempende tiltak av en totalpott på 35 millioner kroner for landet. For 2006 er det totalt avsatt 37 millioner kroner til forebyggende og konfliktdempende tiltak på

landsbasis, jf. St. prp. nr. 1 (2005-2006) og Tilleggsprp. nr. 1. Hedmark vil også i 2006 bli tilført en betydelig andel av denne potten.

Den delen av Elverum kommune som ligger innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv har vært prioritert i forhold til omfattende og økonomisk krevende forebyggende tiltak. Rovviltnemnda i Hedmark har gitt tilskudd til hjemmebeite i kommunen, som økonomisk var i størrelsesorden 1 million kroner siste beitesesong. Hensikten med en differensiert forvaltning er å balansere hensynet til beitebruken mot hensynet til etablering av rovviltbestander. "*Andre tilfredsstillende løsninger*", jf. forskrift om forvaltning av rovvilt § 13, må følgelig vurderes ut fra prinsippet om en arealdifferensiert forvaltning, og vektlegges ulikt innenfor og utenfor forvaltningsområdet.

Rovviltnemnda i Hedmark har også prioritert kommuner innenfor etablerte ulvrevir for tildeling av midler til konfliktdempende tiltak. Dette betyr at aktuelle kommuner har fått midler til tiltak som skal kunne gjøre lokalsamfunnet bedre i stand til å håndtere konflikter som rovvilt, særlig ulv og bjørn, forårsaker. Dette kan for eksempel omhandle tiltak rettet mot barn og unge. I 2005 fikk Elverum kommune 150 000 kr til slike tiltak.

I den regionale forvaltningsplanen som nå er under utarbeidelse av rovviltnemnda skal det legges overordnede rammer for fordelingen av forebyggende og konfliktdempende tiltak. Dette vil også sikre større forutsigbarhet for berørte næringsutøvere, kommuner og lokalsamfunn i tiden framover.

Til 4.

Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004) ble det etablert en regional forvaltning av rovvilt i Norge. I hver region ble det opprettet en rovviltnemnd bestående av representanter fra Fylkestinget og Sametinget, og det ble fastsatt nasjonale bestandsmål for hver rovviltart i hver region. Rovviltnemndene er nå i gang med arbeidet med regionale forvaltningsplaner. I utarbeidelsen av denne legges det opp til samarbeid med ulike grupper innenfor regionen som er berørt av dette forvaltningsområdet, herunder kommuner og lokalsamfunn. Dette sikrer også en lokal forankring av forvaltningsplanen. Rovviltnemnda i Hedmark planlegger å ha sin forvaltningsplan klar før beitesesongen 2006.

Miljøverndepartementets kommentarer

Saken er behandlet etter forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 13, jf. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet §§ 12 og 14 a. Hjemmelsgrunnlaget for felling av ulv med bakgrunn i skade på bufe og tamrein er viltloven § 12, mens felling med bakgrunn i andre hendelser som for eksempel skader på hund, uønsket atferd, frykt osv. behandles etter viltloven § 14 a.

Til punkt 1:

Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) viste Stortinget til at Norge etter Bernkonvensjonen er forpliktet til å bidra med å sikre overlevelsen til de store rovviltartene. Spørsmålet er derfor ikke om det skal være rovvilt i norsk natur, men hvor og hvordan disse skal forvaltes. Stortinget understreket videre at den todelte målsetningen skal opprettholdes, og at det fortsatt skal være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt.

For ulv fastsatte Stortinget det nasjonale bestandsmålet til tre årlige helnorske ynglinger innenfor et nærmere avgrenset forvaltningsområde. I tillegg kommer grenseflokkene. Bestanden er i følge tall fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt v/Høgskolen i Hedmark i dag på to helnorske familiegrupper, samt to familiegrupper i grenseområdet.

Regjeringen har fulgt opp Stortingets føringer gjennom utarbeidelsen av forskrift om forvaltning av rovvilt. Denne trådte i kraft 1. april 2005. I forskriften og i kommentarene til forskriften framgår det at det skal tas hensyn til næringsutøvelse, bosetting og livskvalitet. Forvaltningen skal således avveie og ivareta de ulike hensyn på en best mulig måte innenfor de rammer som følger av viltloven. Forvaltningen skal være geografisk differensiert, slik at hensynet til rovvilt og hensynet til andre interesser skal være ulikt i ulike deler av en region. For ulv er det Stortinget som har fastsatt den geografiske differensieringen gjennom et eget forvaltningsområde for ynglende ulv.

I forvaltningen av rovvilt legges det stor vekt på at berørte næringsorganisasjoner og andre trekkes aktivt med. Prioriteringen og differensieringen mellom ulike hensyn er med på å skape større forutsigbarhet for alle parter. En svært viktig arena for medvirkning er arbeidet med de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. Rovviltnemnda i region 5 – Hedmark har i forbindelse med sitt arbeid med forvaltningsplan lagt opp til en bred prosess med berørte parter.

Etter departementets vurdering er det ved behandlingen av søknaden fra Elverum kommune lagt til grunn en riktig avveining av Stortingets føringer om hensynet til aktiv næringsvirksomhet og levende bygder opp mot hensynet til å nå bestandsmålet for ulv.

Til punkt 2:

Oppfølgingen av Stortingets føringer innebærer at det i arbeidet med å sikre en bærekraftig forvaltning av rovvilt også tas hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Ved behandling av saker om felling av rovvilt skal forvaltningen avveie og avklare de ulike hensyn på en best mulig måte innenfor de rammer som følger av viltloven og Stortingets føringer. Etter viltloven er ulv fredet, men kan i unntakstilfeller felles med hjemmel i §§ 12 eller 14 a. Det er i midlertidig to vilkår som må ligge til grunn før man eventuelt kan tillate felling – at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning enn felling, og at en eventuell felling ikke må true bestandens overlevelse.

Felling etter viltloven § 12, jf. forvaltningsforskriften § 13

Viltloven § 12 lyder:

”Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, iverksette felling av eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe eller tamrein. Forskriften skal gi regler om differensiert forvaltning. For å sikre bestandens overlevelse skal det i forskrift fastsettes særskilte kriterier for adgangen til felling i nærmere bestemte områder.

Avgjørelse om felling i henhold til forskrift etter første ledd skal være begrenset til et bestemt område og et bestemt tidsrom.”

Felling etter viltloven § 12, jf. forvaltningsforskriften § 13, skjer enten i form av skadefelling eller lisensfelling.

Skadefelling

Om det skal gis tillatelse til skadefelling vurderes ut fra skadesituasjonen, og det skal vurderes om det finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om geografisk differensiert forvaltning og bestandens overlevelse, jf. forvaltningsforskriften § 13 første ledd. Departementet drøfter først vilkårene knyttet til skadesituasjonen og om det finnes annen tilfredsstillende løsning ut fra prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning.

Det er gitt erstatning for ca 100 søyer/lam som drept av ulv i Elverum kommune øst for Glomma for beitesesongen 2005. I dette området er det ca 1700 sau, og ca 600 av disse ble sluppet på utmarksbeite. Etter pålegg fra den lokale dyrevernnemnda i slutten av juni ble også disse dyrene sanket til innmark.

Stortinget har lagt til grunn at disse delene av Elverum kommune skal inngå i forvaltningsområdet for ynglende ulv. Når det nasjonale bestandsmålet for ulv ikke er nådd, og det videre er kjent at det innenfor dette området i Elverum kommune er en fast familiegruppe av ulv, bør det i tråd med Stortingets vedtatte rovviltpolitikk prioriteres gjennomføring av effektive forebyggende og konfliktdempende tiltak framfor å slippe frittgående sau inn i området. Rovviltnemnda og fylkesmannen har tilbudt og stilt betydelige midler til disposisjon for gjennomføring av slike tiltak i dette området.

Etter departementets vurdering er ikke skadeomfanget på sau av en slik karakter at det gir grunnlag for skadefelling av ulv i Elverum kommune. Ved en bedre utnyttelse av tilbudet om forebyggende tiltak kunne dette skadeomfanget etter departementets vurdering vært ytterligere redusert.

Lisensfelling

Lisensfelling skal være hovedvirkemidlet for å regulere bestander av rovvilt slik at antall ynglinger samsvarer med de fastsatte nasjonale bestandsmål for hver region. Lisensfelling skal i følge forvaltningsforskriften § 13 som hovedregel ikke iverksettes før bestandsmålet er nådd. Særlig innenfor et forvaltningsområde for rovvilt, eller innenfor områder i en region der rovvilt er prioritert i en vedtatt regional forvaltningsplan for rovvilt, skal lisensfelling ikke gjennomføres før bestandsmålet er nådd.

Bestandsmålet om tre årlige ynglinger er i følge tall fra Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt v/Høgskolen i Hedmark ikke nådd, og etter departementets vurdering foreligger det derfor ikke grunnlag for å gjennomføre lisensfelling av ulv i Elverum kommune som et bestandsregulerende virkemiddel.

Felling etter viltloven 14 a, jf. forvaltningsforskriften § 13

Klager krever blant annet at det tas ut ulv i kommunen fordi bruken av utmarka reduseres på grunn av frykt for bjørn og ulv samt at skoleveiene føles usikre. Videre er tre jakthunder drept av ulv og ytterligere to andre hunder er savnet.

Når det gjelder felling av ulv ut fra andre grunner enn skade på bufe og tamrein, følger det av viltloven § 14 a at slik felling kan skje dersom det "*anses nødvendig*" for å ivareta offentlige interesse av betydning. I den skjønnsmessige vurderingen av en eventuell felling skal det legges vekt på hvilken interesse som trues, bestandssituasjonen for arten og om det finnes andre tilfredsstillende løsninger for å forhindre skade.

Eksempler på offentlige interesser er f.eks. å forhindre at mennesker kommer til skade (skade på person), at materielle verdier skades vesentlig (vesentlig skade på eiendom), eller at det oppstår skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer. Det kan videre gjelde helsemessige hensyn mer generelt, eller sikkerhetsmessige hensyn.

Ikke enhver offentlig interesse gir grunnlag for felling, jf. ordlyden som sier offentlig interesser "*av betydning*". Betydningen av den interessen som skal ivaretas må i følge forarbeidene til § 14 a veies opp mot interessen av å bevare viltet, særlig når det gjelder truede arter.

Departementet har forståelse for at ulv som observeres i nærheten av bebygde områder og som oppfattes som lite sky, kan oppleves som skremmende og skape utrygghet hos enkelte i befolkningen, men dette gir ikke i seg selv grunnlag for felling.

Ulveangrep på jakthund skjer som regel i forbindelse med bruk av løs, på drevet halsende hund eller ved løshundjakt på elg. I 2005 er det påvist tre jakthunder som drept av ulv i det aktuelle området. Departementet mener at disse angrepene ikke kan betegnes som vesentlig skade på eiendom som gir grunnlag for felling.

Med bakgrunn i de vilkårene som er drøftet ovenfor legger departementet til grunn at det ikke er grunnlag for å tillate felling etter forskriften § 13, jf. viltloven §§ 12 eller 14 a. Departementet har ikke funnet det nødvendig å gå inn på en konkret vurdering av spørsmålet om bestandens overlevelse, da en slik vurdering i dette tilfellet ikke vil ha betydning for sakens utfall.

Til punkt 3:

Registreringer i 2005 viser at 10 kommuner fordelt på de tre fylkene Hedmark, Akershus og Østfold er berørt av ulv vinteren 2005/2006.

Midler til forebyggende tiltak har for landet økt de siste årene. For 2005 ble det avsatt 35 mill kr til forebyggende og konfliktdependende tiltak, og ca 9,1 mill av disse midlene ble avsatt til Hedmark. For 2006 er det foreslått å øke bevilgningen til 37 mill kr, og Hedmark vil bli tildelt en betydelig del av dette beløpet.

Når ulv opptrer i faste, etablerte revir, skaper dette en forutsigbarhet for hvor det bør settes inn forebyggende og konfliktdependende tiltak. I Hedmark har rovviltnemnda og fylkesmannen stilt midler til disposisjon for gjennomføring av forebyggende tiltak i alle ulverevir, herunder de delene av Elverum kommune som er berørt. Ved å gjennomføre effektive forebyggende tiltak med de midler som allerede er satt av til dette vil det etter departementets være mulig å forhindre noen av skadene på sau.

Til punkt 4:

Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003-2004) ble det ikke satt noen endelig dato for når de nasjonale bestandsmålene skal være nådd. I forvaltningsforskriften heter det imidlertid at bestandene av rovvilt ikke skal beskattes hardere enn at det årlig skjer en vekst i bestandene mot de fastsatte bestandsmål. For ulv viser Stortinget til at det må åpnes for lisensfelling når det finnes et overskudd utover det fastsatte bestandsmålet.

I departementets behandling av denne saken er de lokale interessene og synspunktene blitt vurdert og tillagt vekt i forhold til de kriteriene for felling som settes i viltloven og i forvaltningsforskriften. Departementet vil vise til at det er viktig at de lokale interessene engasjerer seg i utarbeidelsen av den regionale forvaltningsplanen for rovvilt. Denne planen vil, når den er endelig godkjent av rovviltnemnda, være nemndas styringsverktøy i regionen.

Konklusjon

Miljøverndepartementet stadfester med dette Direktoratet for naturforvaltnings vedtak av 8. desember 2005. Dette innebærer at det ikke gis fellingstillatelse på ulv i Elverum kommune. Saken er behandlet etter forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 13, jf. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet §§ 12 og 14 a.

Klagen tas derfor ikke til følge.

Med hilsen

Torkel Ramberg (e.f.)
ekspedisjonssjef

Kjersti Gram Andersen
avdelingsdirektør

Kopi:
Direktoratet for naturforvaltning
Rovviltnemndene
Fylkesmennene
WWF-Norge
Norges Naturvernforbund
Regionrådet for Sør-Østerdal