

se adresseliste

Deres ref

Vår ref
200800413-/TOA

Dato
17.06.2009

Avgjørelse av klager på avslag om uttak av ulv i Osdalsreviret

Miljøverndepartementet viser til klage fra Norges Bondelag datert 3. mars 2009 og klage fra Rendalen kommune datert 13. mars 2009. Det klages på Direktoratet for naturforvaltning sitt avslag datert 2. mars 2009 på søknad om uttak av ulv i Osdalsreviret.

Miljøverndepartementet opprettholder Direktoratet for naturforvaltning sitt vedtak av 2. mars 2009. Dette innebærer dermed at klagene ikke er tatt til følge. Dersom eventuell endring i revirgrenser medfører et skadepotensial utover det som kan anses akseptabelt, vil vedtak om skadefelling kunne fattes av Direktoratet for naturforvaltning av eget tiltak eller etter søknad. Tilsvarende vedtak kan i perioden 01.06.09–15.02.10 fattes av fylkesmannen, innenfor den kvoten for betingete fellingstillatelser som er satt av direktoratet.

Miljøforvaltningen vil ha en løpende dialog med Rendalen kommune, og prioritere oppfølging av utviklingen i ulveflokken og eventuelle skadesituasjoner i området med et mål om å opprettholde en situasjon med forutsigbarhet for beitenæring i området i tråd med Stortingets vedtak.

Saken er behandlet etter lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven) § 12, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 13, jf. §§ 1 og 3. Felling av ulv i henhold til viltloven § 14a er også vurdert.

Bakgrunn

Direktoratet for naturforvaltning mottok brev fra Rendalen kommune ved

forvaltningsstyret 16. desember 2008 med krav om at Osdalsflokken skulle tas ut fortest mulig. Direktoratet ga et foreløpig svar i saken 23. desember 2008, og på et møte med Rendalen kommune 29. januar 2009 fikk kommunen beskjed om at direktoratet ville ta en endelig avgjørelse i månedsskiftet februar-mars.

I brev datert 2. mars 2009 avsto direktoratet søknaden fra Rendalen kommune om uttak av ulv i Osdalsreviret. Vedtaket ble påklaget av Norges Bondelag den 3. mars 2009 og Rendalen kommune representert av Advokatfirmaet Lund & Co DA den 13. mars 2009.

Direktoratet har vurdert klagen og oversendt de til Miljøverndepartementet ved brev av 26. mars 2009 for endelig avgjørelse. Direktoratet opprettholder sitt vedtak av 2. mars 2009. Kopi av brev av 26. mars 2009 er sendt klager som ikke har kommentert brevet. Klagen er fremmet innenfor den alminnelige klagefristen etter forvaltningslovens § 29 første ledd.

Den 21. april 2009 ble det gjennomført et møte om saken mellom miljø- og utviklingsministeren og representanter fra Rendalen kommune, deriblant ordføreren.

Klagernes anførsler

Norges Bondelag og Rendalen kommune anfører i hovedsak følgende i sine klager:

1. Om bestandens overlevelse og bestandsmålet om tre ynglende ulv

Rendalen kommune er tilfreds med at direktoratet, på grunn av veksten i den skandinaviske ulvestammen, konstaterer at bestandens overlevelse ikke er truet. Dette faktum gjør imidlertid avslaget på søknaden om felling svært urimelig.

Kommunen viser til at det vedtatte bestandsmålet skal nås i et lengre tidsperspektiv, jf. forvaltningsplan for rovvilt i region 5 (Hedmark). Det kan derfor ikke tillegges vekt at målet ikke vil kunne nås i år.

Dette punktet er også anført av Norges Bondelag som mener at ulvesonen ikke lenger blir relevant med direktoratets vedtak.

2. Differensiert forvaltning

Rendalen kommune hevder at direktoratet ved avslaget ikke har ivare tatt de hensyn som prinsippet om en differensiert forvaltning legger opp til. Utenfor forvaltningsområdet er det forutsatt at det raskt skal kunne iverksettes felling av revirmarkerende par dersom bestandssituasjonen tillater dette. Rendalen kommune gjør gjeldende at den bestandssituasjonen som er kartlagt i dag, tillater slik felling nå. Kommunen hevder videre at direktoratets vedtak strider mot forvaltningsplanen, og at dette skaper en uforutsigbarhet for de berørte parter.

3. Vurdering av skadepotensialet

Etter viltloven § 12 er det et vilkår for fellingstillatelse at den skal forhindre skade på bufe eller tamrein. For ulv utenfor forvaltningssonen er det ikke vilkår om verken

akutte skadesituasjoner eller at det tidligere har funnet sted skader i det aktuelle området. Utenfor forvaltningssonen er det i henhold til det differensierte prinsippet også langt lavere terskel når det gjelder kravet til skadens vesentlighet. Det er videre kommunens syn at direktoratet undervurderer både revirets utbredelse og skadepotensialet.

4. Nærgående ulv og felling i medhold av viltlovens § 14a

Rendalen kommune har i sin søknad vist til at ulven har vært svært nærgående med unormal atferd i Åkrestrømmen-området, og har også begrunnet sitt ønske om skadefelling med hensynet til befolkningens livskvalitet. Det er kommunens oppfatning at vilkårene for felling i medhold av viltlovens § 14a også er til stede.

Direktoratets merknader

Anførsel 1 – Om bestandens overlevelse og bestandsmålet om tre årlige ynglinger

Direktoratet viser til at den skandinaviske ulvebestanden totalt sett er i vekst. Det er registrert 27 nye kull i Skandinavia i 2008, hvorav 3 er helnorske og 2 omfatter grenserevir. Etter direktoratets vurdering vil et eventuelt uttak av ulv i Osdalsreviret ikke være til skade for bestandens overlevelse.

Direktoratet har i denne saken lagt vekt på at foreliggende bestandsdata indikerer at det maksimalt kan forventes to helnorske ynglinger av ulv i 2009 (Julussa og Osdalen), selv om dette ikke har vært noe avgjørende argument for å avslå søknaden om felling.

Ved sporinger og DNA-analyser sist i januar ble det påvist et revirmarkerende par i Julussa. Ny informasjon gjør imidlertid at status for dette reviret nå er usikkert og potensialet for yngling i 2009 er også usikkert i dette reviret. Alfatispa i reviret ble merket med GPS-sender 12. mars 2009, mens det p.t. ikke er spor etter alfahannen.

Det foreligger p.t. ikke annen aktivitet av ulv som tilsier yngling i nye, helnorske revir i 2009. Sannsynlig antall helnorske ynglinger av ulv i 2009 er følgelig fortsatt maksimalt to.

Rendalen kommune viser til at det er tatt sikte på at bestandsmålet om 3 årlige ynglinger innenfor forvaltningsområdet skal nås i et lengre tidsperspektiv. Det er i den forbindelse vist til forvaltningsplan for rovvilt i Hedmark (kap. 9 som omhandler bl.a. tidsperspektiv). Direktoratet viser i den forbindelse til sin uttalelse til forvaltningsplanen, datert 2. august 2006 der de skriver bl.a. følgende:

"Direktoratet konstaterer at rovviltnemnda har et eget kapittel (kap. 9) som omhandler nemndas overordnede politiske signaler. Direktoratet oppfatter disse punktene som politiske innspill som ikke nødvendigvis følger direkte av dagens politikk. Vi vil ikke kommentere disse punktene i denne uttalelsen. Tilsvarende gjelder også for kap. 3 under

"Felles strategier for forvaltning av ulv i region 4 og 5". Direktoratet gjør imidlertid oppmerksom på at flere av disse punktene er nærmere beskrevet i et felles brev fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet av 28. juli 2006 til Direktoratet for naturforvaltning, Mattilsynet, rovviltnebdnene og fylkesmennene. Dette brevet gir nærmere presiseringer på hvordan signalene i Soria Moria-erklæringen om rovviltpolitikken skal følges opp i den samlede statlige forvaltningen."

Når det gjelder spørsmålet om oppbyggingstakten i rovviltbestandene, viser direktoratet til at dette nærmere beskrevet i brevet fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet av 28. juli 2006. Der er det lagt vekt på at oppbyggingstakten skal ta hensyn til nødvendig tid til tilpasninger for beitebrukerne og lokalsamfunnene generelt. Bestandene skal imidlertid ha en årlig vekst mot de vedtatte bestandsmål.

Anførsel 2 – Differensiert forvaltning

Direktoratet viser innledningsvis til rovviltforskriften § 1:

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.

Videre viser direktoratet til at det fortsatt skal foreligge en forutsigbarhet for næringsutøverne i dette området med hensyn på at det utenfor forvaltningsområdet er en langt lavere terskel når det gjelder kravet til skadenes vesentlighet i forhold til å innvilge skadefelling. Direktoratet viser også til det faktum at innenfor det reviret som er registrert p.t. finnes det ikke sau på utmarksbeite. Det er ca. 20 km fra revirets yttergrenser til grensene til Elgå reinbeitedistrikt.

Revirets grenser kan endre seg utover sommeren og høsten, og ulv kan opptre i områder med sau på utmarksbeite. Fylkesmannen i Hedmark og Rovviltnebdna i Hedmark kan stille forebyggende tiltaksmidler til disposisjon for å forebygge eventuelle skader på husdyr og tamrein som oppstår utenfor dagens kjente revirgrenser. Direktoratet mener behovet for skadefelling ved akutte skadesituasjoner beitesesongen 2009 må vurderes fortløpende når vilkårene for slik felling er tilstede.

Anførsel 3 – Vurdering av skadepotensialet

Etter direktoratets vurdering er ikke skadene eller skadepotensialet på bufe eller tamrein i dette området av en slik karakter at vilkårene for felling er til stede. Dette har vært det avgjørende argumentet for å avslå søknaden om felling.

Direktoratet viser til at det innenfor det reviret som er registrert p.t. ikke finnes sau på utmarksbeite, og at det er ca. 20 km fra revirets yttergrenser til grensene til Elgå reinbeitedistrikt.

Direktoratet viser til at hjemmelen for å felle ulv ved skadefelling eller lisensfelling er viltloven § 12, og at en slik felling må være begrunnet med behovet for å forhindre skade på bufe eller tamrein. Skadeomfanget på bufe eller tamrein er ikke av en slik karakter at det gir grunnlag for skadefelling eller lisensfelling av ulv innenfor dette reviret. Framtidig skadepotensial innenfor dette revirets grenser vurderes også å være svært begrenset.

Alfahannen i Osdalsreviret ble merket 22. desember 2008 og alfatispa ble merket 13. mars 2009. Dataene på Osdalsrevirets utbredelse er basert på data fra de to GPS-merkede alfadyrene. GPS-senderne gir automatisk posisjonering av individene flere ganger pr døgn (hovedsakelig posisjoner hver 4 time etter merking). Et polygon som omslutter ytterpunktene av posisjonene er definert som det kartlagte revirets yttergrenser.

Ut fra foreliggende kunnskap slår direktoratet fast at den kartlagte delen av reviret i sin helhet er utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Dagens revir er hovedsakelig lokalisert til området sør for Åkrestrømmen og øst for Storsjøen, selv om det også er registrert posisjoner rett nord for RV 217.

Det er korrekt slik det står i klagen at ulv er observert gjennom springer og DNA-analyser også 20-30 km nord for Åkrestrømmen og RV 217. Direktoratet har imidlertid ingen sikre observasjoner gjennom DNA-analyser på at dette er alfadyr (det er funnet noen mulige revirmarkeringer). DNA-analyser av ekskrementer i dette området har kun verifisert at valper fra Osdalsreviret har vært i dette området.

Når det gjelder valpene født i Osdalsreviret i 2008, viser direktoratet til at det er stor sannsynlighet for at disse vil vandre ut av reviret i løpet av våren/sommeren. Direktoratet mener imidlertid at det ikke er korrekt slik klager hevder at det er stor sannsynlighet for at disse ulvene vil etablere nye revir i nærliggende områder. Ulv i Skandinavia har stor utvandringsskapasitet og det er store variasjoner i etableringsavstand (avstand fra fødselsrevir til etablering av eget revir). Data fra forskningsprosjektet Skandulv viser at det ved etablering av nye revir er større sannsynlighet for at ulvene kommer fra et revir lenger borte fra (minst en revirstørrelse unna), enn at de kommer fra naboreviret.

Anførsel 4 – Nærgående ulv og felling i medhold av viltlovens § 14a
Viltloven § 14a åpner for felling av vilt i særlige tilfeller:

Direktoratet eller den det bemyndiger kan, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, av eget tiltak iverksette felling av vilt, når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom som ikke omfattes av § 12 og § 13, eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer. (...)

Det er et vilkår i bestemmelsen at en eventuell felling anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning. Dette blir en skjønnsmessig vurdering hvor det som skal vurderes blant annet er om det finnes andre tilfredsstillende muligheter for å forhindre skade. Det må også vurderes hvilken interesse det er som trues. Bestandssituasjonen til arten som volder skade skal også tillegges vekt.

Direktoratet tolker § 14a slik at felling av ulv på bakgrunn av skade på andre dyr enn bufe og tamrein (f.eks hund) er innenfor bestemmelsens virkeområde, men at dette kun vil være aktuelt i helt spesielle tilfeller og der felling anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre vesentlig skade på eiendom. Direktoratet er klar over at tilstedeværelse av ulv i et område kan føre til endringer i utøvelsen av visse tradisjonelle former for jakt, særlig jakt på hare, rådyr og elg med løshund. Det er registrert 2 ulvedrepte hunder i Rendalen siden 1. januar 2008. Direktoratet er likevel av den oppfatning at de påviste skadene på hund i dette området ikke er av et slikt omfang at det gir grunnlag for felling av en familiegruppe av ulv med hjemmel i § 14a.

Andre eksempler på offentlige interesser er for eksempel å forhindre at mennesker kommer til skade, at materielle verdier skades vesentlig, eller helsemessige hensyn mer generelt enn det som direkte er knyttet til skade på person. Av klagen fremgår det at kommunen mener at de nærgående ulvene sprer frykt i lokalbefolkningen. Direktoratet bemerker at ulv er et meget tilpasningsdyktig dyr som er i stand til å leve nær mennesker og tilpasse seg menneskelig aktivitet. Direktoratet har likevel ikke grunnlag for å oppfatte ulv som opptre nær bebyggelse som en spesiell risiko. Direktoratet anser at atferden til ulvene i Osdalsreviret ikke er spesiell eller unormal for ulv, og at tilfeldig opptreden av ulv nær menneskelig aktivitet må forventes i dette området.

I en rapport utarbeidet av Universitetet for miljø- og biovitenskap i 2003, "Ulv i Østfold 1999-2003", ble det gjort en gjennomgang av erfaringene med ulv i de relativt tett befolkede områdene i Østfold, der flere individer har vært fulgt gjennom radiomerking i regi av forskningsprosjektet Skandulv. I rapporten poengteres blant annet at ulven ikke bare er en villmarksart, men at den i utgangspunktet vil kunne nyttiggjøre seg leveområder nær opp til hus og bebyggelse i perioder hvor den føler seg uforstyrret. Provokasjonsforsøk fra mennesker viste at ulvene er på vakt mot uforutsigbar ferdsel, og at de uten unntak flykter i stedet for å forsvare seg. Undersøkelsen bekrefter også tidligere erfaringer om at unge ulver er nysgjerrige og viser en mindre reaksjonsavstand enn alfdyr. Dette stemmer også godt overens med erfaringene i

Osdalsreviret denne vinteren. Ut fra posisjonene til de GPS-merkede alfadyrene, har ikke disse eksponert seg spesielt nær bebyggelsen ved Åkrestrømmen i perioden etter at de ble merket. Observasjonene av ulv nær bebyggelsen ved Åkrestrømmen kommer hovedsakelig fra perioden november/desember 2008 da minst en valp viste seg i dette området og også drepte en jakthund ikke langt fra Åkrestrømmen.

Direktoratet viser i denne sammenheng til at rovviltnemnda i Hedmark for 2009 har fått økt sin tildeling til forebyggende og konfliktdempende tiltaksmidler. Dette betyr at kommunen kan søke om midler til tiltak som kan 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.

Departementets merknader

Anførsel 1 – Om bestandens overlevelse og bestandsmålet om tre årlige ynglinger

Rovviltartene i Norge er alle i større eller mindre grad felles bestander med våre naboland. De nasjonale bestandsmålene er utformet i forståelsen av at deler av rovviltbestandene har en sammenhengende utbredelse på tvers av riksgrensene. Det er disse sammenhengende bestander som i første rekke legges til grunn ved vurdering av de ulike bestandenes levedyktighet på lang sikt, jf. St.meld. nr. 15 (2003-2004). Bestandsmålet for ulv i Norge er satt ut fra en forståelse om at vi har felles bestand med Sverige. Den skandinaviske ulvebestanden er totalt sett i vekst, og departementet mener i den forbindelse at et uttak av ulv i Osdalsreviret ikke vil være til skade for den skandinaviske ulvebestandens overlevelse.

Norge har et selvstendig ansvar for å ha deler av en levedyktig skandinavisk ulvebestand på norsk territorium, jf. Bern-konvensjonen. Stortinget har definert dette ansvaret som 3 årlige ynglinger av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Ut ifra foreliggende kunnskap var det for 2009 forventet maksimalt én yngling av ulv (Julussa) innenfor dette forvaltningsområdet. Ut fra radiopeiling av ledertispa i Julussa i løpet av yngleperioden 2009 har det ikke blitt funnet tegn til yngling i dette reviret. Osdalsreviret, som i hovedsak befinner seg utenfor forvaltningsområdet, er p.t. eneste intakte helnorske familiegruppe av ulv hvor det er dokumentert yngling i 2009. Åtte valper ble født i dette reviret våren 2009.

I et felles brev fra miljøvernministeren og landbruks- og matministeren datert 28. juli 2006 fremgår det blant annet hvordan signalene i Soria Moria-erklæringen skal tolkes hva angår oppbyggingstakten i rovviltbestandene:

"Bestandsmålene for rovviltbestandene står fast. Oppbyggingstakten skal også ta hensyn til nødvendig tid til tilpasninger for beitebrukerne og lokalsamfunnene generelt. Bestandene skal imidlertid ha en årlig vekst mot de vedtatte bestandsmål."

Videre står det i fellesbrevet:

"I en overgangsfase vil det i tråd med Soria Moria-erklæringen kunne bli nødvendig å avpasse takten i måloppnåelse for rovviltbestandene. Dette innebærer blant annet at det skal kunne felles rovvilt utenfor et biologisk forsvarlig forvaltningsområde nedfelt i den regionale forvaltningsplanen, også før bestanden har nådd bestandsmålet innenfor det aktuelle forvaltningsområdet. En forutsetning er imidlertid at bestanden av den enkelte art i hver region årlig har en positiv utvikling mot de nasjonalt fastsatte bestandsmålene i regionen."

Departementet vil presisere at det ikke er angitt noe spesifisert tidsperspektiv for når bestandsmålene skal bli nådd eller hvor lang tid som er nødvendig for tilpasninger for beitebrukerne og lokalsamfunnene generelt. Det er imidlertid et krav om at rovviltbestandene skal ha en årlig vekst mot de vedtatte bestandsmål. Ettersom bestandsmålet for ulv er knyttet spesifikt til forvaltningsområdet for ynglende ulv, har Osdalsflokken med sin nåværende områdebruk ingen betydning for oppnåelse av bestandsmålet.

Departementet mener det er positivt at rovviltneemndene setter seg tydelige arbeidsmål i forbindelse med oppnåelse av bestandsmål m.m. Rovviltneemndenes signaler skal imidlertid tolkes innenfor rammen av de nasjonalt fastsatte retningslinjene.

Det følger av dette at det ikke er hensynet til bestandens overlevelse eller framtidig oppnåelse av bestandsmålet som er utslagsgivende for departementets opprettholdelse av direktoratets avslag på søknaden om felling.

Anførsel 2 – Differensiert forvaltning

Prinsippet om geografisk differensiert forvaltning har i Norge eksistert og blitt videreutviklet i ulike former siden tidlig på 1980-tallet. Prinsippet er nedfelt direkte i viltloven og rovviltforskriften. Formålet med differensiert forvaltning er å sikre en bærekraftig forvaltning av rovvilt innenfor en slik ramme at også hensynet til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser blir ivaretatt, jf. rovviltforskriften § 1.

Prinsippet om differensiert forvaltning er hovedsakelig etablert for å gi en forutsigbarhet i forhold til prioriteringer mellom rovvilt og beitenæring. I St.meld. nr.15 (2003-2004) står blant annet følgende formulering:

"I tråd med Bern-konvensjonen er det også etter norsk lovgivning to generelle krav for at felling skal kunne tillates. For det første tillates felling av rovvilt bare dersom fellingen ikke vil være skadelig for bestandens overlevelse. For det andre må det ikke være noen annen tilfredsstillende løsning vurdert i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning. Med

differensiert forvaltning menes at hensynet til vern av bestandene vektlegges ulikt i forhold til hensynet til husdyr og tamrein på utmarksbeite i forskjellige områder.”

Videre står i St.meld. nr. 15 (2003-2004) følgende vurdering som bakgrunn for behovet for avgrensning av ulvens utbredelse i Norge:

”For bedre å ivareta hensynet til dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark, vil regjeringen begrense dagens utbredelse av rovvilt noe, og søke å tilpasse saueholdet der det skal være faste forekomster av rovvilt. (...). Videre legges det opp til en avgrensning av området med fast forekomst av ulv slik at familiegrupper og revirmarkerende par av ulv primært skal aksepteres i området øst for Glomma og sør for kommunene Alvdal, Tynset, Tolga og Os, samt utenfor det samiske tamreinområdet.”

Den geografiske utformingen av forvaltningsområdet for ynglende ulv i Norge ble justert under Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004), bl.a. slik at forvaltningsområdet ikke omfatter Rendalen kommune, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004). Departementet er imidlertid av den oppfatning at den samme forståelsen av og begrunnelsen for prinsippet om differensiert forvaltning skal ligge til grunn for avgrensning i utbredelsen av rovvilt, jf. ”å ivareta hensynet til dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark”.

I Innst. S. nr. 174 (2003-2004) står følgende om felling av ulv:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at med hjemmel i villtloven, må det gjennom egen forskrift åpnes for lisensjakt på ulv når det finnes et overskudd utover det fastsatte bestandsmål. Lisensjakt for ulv kan også iverksettes etter nærmere fastsatte kriterier innenfor forvaltningsområdet dersom dette er hensiktsmessig for å regulere bestanden. Utenfor forvaltningsområdet for ulv skal det raskt kunne iverksettes felling av revirmarkerende par dersom bestandssituasjonen tillater dette.”

I fellesbrevet fra miljøvernministeren og landbruks- og matministeren datert 28. juli 2006 står følgende presisering om forståelsen av differensiert forvaltning i tilknytning til prioriterte beiteområder:

”I forvaltningsplanenes prioriterte beiteområder kan rovvilt felles selv om bestandsmålet innenfor prioritert rovviltområde ikke er oppfylt. Dette betyr blant annet at rovvilt utenfor vedtatt rovviltområde skal kunne felles selv om bestandsmålet ikke er nådd innenfor området. I prioriterte beiteområder skal foretakene kunne påregne at rovvilt ikke vil være til hinder for tradisjonell drift med sau på utmarksbeite og reindrift. Dette innebærer at rovvilt som vandrer inn i disse områdene, og som utgjør en potensiell skade for beitedyr, raskt skal kunne tas ut gjennom kvotejakt, lisensfelling eller ved ekstraordinære uttak. En forutsetning for slik felling er imidlertid at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger, og at slik felling ikke truer den aktuelle bestands overlevelse.”

Etter departementets vurdering gir ikke rovviltforliket en generell adgang til felling av all ulv som etablerer seg utenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv. Komiteens merknad om felling av ulv utenfor forvaltningsområdet må etter departementets syn tolkes innenfor den totale rammen av rovviltforliket, norsk lovgivning og internasjonale forpliktelser. Departementet mener derfor det avgjørende spørsmålet i saken er hvorvidt Osdalsulvene utgjør et potensial for skade på bufe og tamrein i det aktuelle området.

Anførsel 3 – Vurdering av skadepotensialet

Departementet viser til at ulv i utgangspunktet er fredet etter viltloven § 3, men for blant annet å forhindre skade på bufe eller tamrein kan rovvilt felles med hjemmel i unntaksbestemmelsene i viltloven § 12:

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.

Skadefelling og lisensfelling er hjemlet i viltloven § 12, og fellingsformene er ikke definert som jakt. Både skadefelling og lisensfelling er motivert ut fra behovet for skadereduksjon på bufe eller tamrein.

Departementet viser også til rovviltforliket og beskrivelsen av viltlovens bestemmelser om felling av rovvilt i St.meld. nr. 15 (2003-2004):

”Rovviltartene jerv, bjørn, ulv og kongeørn er i dag totalfredet i Norge. Med unntak for gaupe, er felling av rovvilt utelukkende begrunnet ut fra behovet for å forhindre at rovvilt gjør skade. Felling av jerv, bjørn og ulv er i dag hovedsakelig regulert av viltloven § 12, mens gaupe også er jaktbar og kan felles i henhold til viltloven § 9.

Viltloven ble senest endret i juni 2000, jf. Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) og Innst. O. nr. 80 (1999–2000), blant annet for å gi et mer fleksibelt rettsgrunnlag for å kunne gjennomføre prinsippet om differensiert forvaltning. Endringene i §§ 12 og 14 a innebærer samtidig en bedre harmonisering med Bern-konvensjonens artikkel 9 om unntak fra fredningsprinsippet. Endringene i viltloven § 12 med tilhørende forskrifter innebærer at det kan iverksettes felling for å forhindre skade på bufe eller tamrein uten at det er krav om at slik skade faktisk har skjedd.”

Det er korrekt slik det anføres i klagen fra Rendalen kommune at det i henhold til prinsippet om differensiert forvaltning er lavere terskel når det gjelder vurdering av skadene på bufe og tamrein utenfor sammenlignet med innenfor vedtatt forvaltningsområde for ynglende ulv i Norge, jf. fellesbrevet fra miljøvernministeren og landbruks- og matministeren datert 28. juli 2006. Departementet vil likevel presisere at felling av ulv etter viltloven § 12 skal være motivert ut fra skadereduksjon på bufe og tamrein, og i Osdalsrevirets nåværende utbredelsesområde kan departementet ikke se at tidligere skader eller skadepotensialet er av en slik karakter at vilkårene for felling er tilstede. Innenfor det registrerte Osdalsreviret finnes det ikke sau på utmarksbeite, og det er ca 20 km fra revirets yttergrenser til grensene til Elgå reinbeitedistrikt. Departementet registrerer at det er kort avstand fra det registrerte Osdalsreviret til innmarksbeiteområdene for sau på Vestkjølen. Fylkesmannen i Hedmark har imidlertid tidligere utbetalt tilskudd til sikring av disse innmarksbeiteområdene med rovviltsikkert gjerde, og i 2008 ble det ikke registrert at Osdalsflokken forårsaket skader på sau verken på innmarks- eller utmarksbeite på Vestkjølen. Det er heller ikke registrert at de GPS-merkede alfadyrene i vinter har operert i områder som kommer i konflikt med beiteområdene for sau på Vestkjølen. Departementet viser for øvrig til direktoratets redegjørelse for revirets utstrekning, og slutter seg til denne vurderingen.

Departementet mener det er prinsipielt viktig å legge foreliggende kunnskap om revirgrenser til grunn ved vurdering av det skadepotensialet Osdalsflokken utgjør. Spekulasjoner omkring mulig fremtidig utvidelse av reviret, og dermed mulig økt sannsynlighet for skader på bufe og tamrein, gir etter departementets oppfatning ikke grunnlag for felling. Eventuelle fremtidige endringer i revirgrenser og i skadesituasjonen for bufe og tamrein vil måtte bli vurdert fortløpende.

Når det gjelder valpenes utvandring og etablering av egne revir viser departementet til direktoratets merknader hvor det fremgår at disse med stor sannsynlighet vil vandre ut av reviret i løpet av våren/sommeren. Ulv i Skandinavia har stor vandringskapasitet og det er store variasjoner i etableringsavstand (avstand fra fødselsrevir til etablering av eget revir), jf ovenfor under direktoratets merknader. Departementet viser til data fra forskningsprosjektet Skandulv som viser at det ved etablering av nye revir er større sannsynlighet for at ulvene kommer fra et revir lenger borte fra (minst en revirstørrelse unna), enn at de kommer fra naboreviret. Departementet slutter seg til direktoratets vurderinger, og mener spekulasjoner omkring mulige nyetableringer av ulv i nærliggende områder ikke gir grunnlag for felling. Nyetableringer av ulverevir vil uavhengig av ulvenes fødselsrevir bli vurdert fortløpende ut i fra blant annet skadesituasjonen på bufe og tamrein i de aktuelle områdene.

Departementet mener § 12 i viltloven ikke gir hjemmel for uttak av Osdalsflokken, og dette er følgelig det avgjørende argumentet for opprettholdelse av direktoratets avslag på søknaden om felling. Dersom eventuell endring i revirgrenser medfører et skadepotensial utover det som kan anses akseptabelt, vil vedtak om skadefelling kunne fattes av Direktoratet for naturforvaltning av eget tiltak eller etter søknad. Tilsvarende

vedtak kan i perioden 01.06.09–15.02.10 fattes av fylkesmannen, innenfor den kvoten for betingete fellingstillatelser som er satt av direktoratet. Miljøforvaltningen vil ha en løpende dialog med Rendalen kommune, og prioritere oppfølging av utviklingen i ulveflokkene og eventuelle skadesituasjoner i området med et mål om å opprettholde en situasjon med forutsigbarhet for beitenæring i området i tråd med Stortingets vedtak. Departementet viser til at terskelen for skadefelling av ulv generelt er lavere utenfor enn innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, gitt at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger og at slik felling ikke truer bestandens overlevelse. Eventuelle skadefellingstillatelser skal gis raskt innenfor gjeldende lover og regler.

Anførsel 4 – Nærgående ulv og felling i medhold av viltlovens § 14a

Departementet viser til at ulv i utgangspunktet er fredet etter viltloven, men for blant annet å forhindre skade på person eller vesentlig skade på eiendom kan rovvilt felles med hjemmel i unntaksbestemmelsene i viltloven § 14 a:

Direktoratet eller den det bemyndiger kan, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, av eget tiltak iverksette felling av vilt, når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom som ikke omfattes av § 12 og § 13, eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer. (...)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om adgangen til å iverksette felling etter første ledd.

Felling som nevnt i første ledd kan om nødvendig gjennomføres på annens eiendom.

I rovviltforskriften § 13 sjette ledd står følgende om Direktoratet for naturforvaltning sin myndighet i forhold til iverksettelse av felling etter viltloven § 14a:

Direktoratet eller den det bemyndiger kan, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, av eget tiltak iverksette felling av vilt, når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom som ikke omfattes av viltloven § 12 og § 13, eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer, jf. viltloven § 14a.

I kommentarene til rovviltforskriften § 13 sjette ledd fremgår følgende:

I enkelte tilfeller kan det oppstå en situasjon der hensyn til andre interesser enn skade på bufe og tamrein anses som tilstrekkelig tungtveiende til å tillate felling, for eksempel skade på person eller vesentlig skade på eiendom etter viltloven § 14 a, jf. forskriften § 1 om "andre samfunnsinteresser". Bestemmelsen omfatter alle viltarter, men i denne forskriften reguleres kun forholdet til gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. I forhold til disse viltartene gir bestemmelsen hjemmel til felling når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige

interesser av betydning. Se nærmere omtale av villloven § 14 a i Ot.prp. nr 37 (1999 – 2000).

Av Ot.prp. nr 37 (1999-2000) fremgår blant annet at begrepet *eiendom* også omfatter dyr, noe som betyr at § 14a kan brukes i helt spesielle tilfeller av for eksempel fare for rovviltangrep på andre dyr enn bufe og tamrein. Det er imidlertid understreket at interesseavveiningen mellom rovdyr og husdyr primært skal skje gjennom vedtak med hjemmel i § 12 hvor det er tatt stilling til hvilke viltarter, hvilke husdyr og hvilket skadepotensial som skal kunne utløse felling etter nærmere avveiningskriterier. § 14a vil derfor ikke kunne brukes som en generell fellingshjemmel i forhold til andre arter enn bufe og tamrein, og etter departementets vurdering gir skadene på hund og rein som eies av Rendalen Renselskap (jf. rovviltforskriften § 2 bokstavledd l) i området ikke grunnlag for felling av familiegruppen i Osdalsreviret.

Videre er det slik at felling etter § 14 a stiller krav om at andre løsninger er vurdert, men ikke funnet tilstrekkelig til å løse problemet. Departementet viser til direktoratets faglige vurdering av ulvenes atferd hvor det påpekes at ulv er et meget tilpasningsdyktig dyr som er i stand til å leve nær mennesker og tilpasse seg menneskelig aktivitet. I likhet med direktoratet finner ikke departementet grunnlag for å oppfatte ulv som opptrer nær bebyggelse som en spesiell risiko. Departementet viser til at atferden til ulvene i Osdalsreviret etter direktoratets vurdering anses som normal for ulv, noe som underbygges av rapporten "Ulv i Østfold 1999-2003", jf ovenfor under direktoratets merknader.

Departementet vil i denne sammenheng fremheve betydningen av at man i områder med rovvilt arbeider aktivt med konfliktdempende tiltak og kunnskapsformidling for å motvirke frykt og redusert livskvalitet i lokalbefolkningen. I forbindelse med regjeringens økte satsing på forebyggende og konfliktdempende tiltak har rovviltneimnda i Hedmark fått økt tildeling av tiltaksmidler for 2009. Kommunen og andre relevante aktører kan søke om midler til tiltak som kan gjøre lokalsamfunnet bedre i stand til å håndtere konflikter som rovvilt kan forårsake.

Departementet vil for øvrig vise til at det har kommet en rekke henvendelser og protester mot felling av Osdalsflokken, herunder også fra personer i lokalbefolkningen. Videre har departementet mottatt henvendelser med ønske om å etablere økoturisme med utgangspunkt i Osdalsflokken.

Konklusjon

Miljøverndepartementet opprettholder med dette Direktoratet for naturforvaltning sitt vedtak av 2. mars 2009 om avslag på søknad om uttak av ulvene i Osdalsreviret. Direktoratets vedtak er i overensstemmelse med villloven og rovviltforskriften. Vedtaket er fattet ut i fra en vurdering av skadene og skadepotensialet på bufe og tamrein i området. Direktoratet har

også lagt vekt på bestandssituasjonen for ulv uten at dette har vært noe avgjørende argument for å avslå søknaden om felling. Departementet kan ikke se at det har fremkommet nye opplysninger i klagen eller en endring av skadesituasjonen som tilsier at vedtaket bør endres.

Klagen tas dermed ikke til følge.

Departementet vil presisere at det er ulveflokkens områdebruk relatert til skadesituasjonen som er utslagsgivende for departementets opprettholdelse av vedtaket. Dersom eventuell endring i revirgrenser medfører et skadepotensial utover det som kan anses akseptabelt, vil vedtak om skadefelling kunne fattes av Direktoratet for naturforvaltning av eget tiltak eller etter søknad.

Tilsvarende vedtak kan i perioden 01.06.09–15.02.10 fattes av fylkesmannen, innenfor den kvoten for betingete fellingstillatelser som er satt av direktoratet.

Miljøforvaltningen vil ha en løpende dialog med Rendalen kommune, og prioritere oppfølging av utviklingen i ulveflokk og eventuelle skadesituasjoner i området med et mål om å opprettholde en situasjon med forutsigbarhet for beitenæring i området i tråd med Stortingets vedtak .

Departementet viser til at terskelen for skadefelling av ulv generelt er lavere utenfor enn innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv, gitt at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger og at slik felling ikke truer bestandens overlevelse. Eventuelle skadefellingstillatelser skal gis raskt innenfor gjeldende lover og regler.

Med hilsen

Kjersti Gram Andersen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tommy Andersen
rådgiver

Adresseliste:

Norges Bondelag, Pb 9354 Grønland, 0135 Oslo

Rendalen kommune, Postboks 8, 2485 Rendalen

Advokatfirmaet Lund & Co DA, Postboks 1148 Sentrum, 0104 Oslo

Kopi:

Direktoratet for naturforvaltning

Fylkesmannen i Hedmark