

Høringsnotat

Forslag til endringer i naturmangfoldloven, rovviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst

Innhold

1. Høringsnotatets hovedinnhold	4
2. Bakgrunn for forslaget	5
3. Departementets lov- og forskriftsforslag.....	6
3.1. Naturmangfoldloven § 17 annet ledd – Nødvergebestemmelsen.....	6
3.1.1. <i>Bakgrunnen</i>	6
3.1.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	7
3.1.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	7
3.1.4. <i>Departementets forslag</i>	9
3.2. Naturmangfoldloven § 26 b – Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd	10
3.2.1. <i>Bakgrunnen</i>	10
3.2.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	10
3.2.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	11
3.2.4. <i>Departementets forslag</i>	14
3.3. Rovviltforskriften §§ 4 og 5 – Antall forvaltningsregioner for rovvilt	18
3.3.1. <i>Bakgrunnen</i>	18
3.3.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	18
3.3.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	19
3.3.4. <i>Departementets forslag</i>	25
3.4. Rovviltforskriften §§ 4 a og 6 – Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner.....	27
3.4.1. <i>Bakgrunnen</i>	27
3.4.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	28
3.4.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	28
3.4.4. <i>Departementets forslag</i>	31
3.5. Rovviltforskriften § 6 – Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt.....	32
3.5.1. <i>Bakgrunnen</i>	32
3.5.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	32
3.5.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	32
3.5.4. <i>Departementets forslag</i>	33
3.6. Rovviltforskriften § 18 – Kommuners adgang til å klage på vedtak om felling av rovvilt.....	34
3.6.1. <i>Bakgrunnen</i>	34
3.6.2. <i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	34
3.6.3. <i>Vurdering av ulike løsninger</i>	36
3.6.4. <i>Departementets forslag</i>	37

3.7.	Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29 a og 34 – Fellingsmetoder for jerv.....	38
3.7.1.	<i>Bakgrunnen</i>	38
3.7.2.	<i>Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser</i>	39
3.7.3.	<i>Vurdering av ulike løsninger</i>	40
3.7.4.	<i>Departementets forslag</i>	41
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser	43
4.1.	Naturmangfoldloven	43
4.1.1.	<i>Naturmangfoldloven § 17 – Nødvergebestemmelsen</i>	43
4.1.2.	<i>Naturmangfoldloven § 26 b – Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd</i>	43
4.2.	Rovviltforskriften.....	43
4.2.1.	<i>Rovviltforskriften §§ 4 og 5 – Antall forvaltningsregioner for rovvilt</i>	43
4.2.2.	<i>Rovviltforskriften § 4 a og 6 – Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner</i>	44
4.2.3.	<i>Rovviltforskriften § 6 – Landbruksdirektoratet gis rett til å avgj uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt</i>	44
4.2.4.	<i>Rovviltforskriften § 18 – Kommuners adgang til å klage på rovviltnemndenes vedtak om felling av rovvilt</i>	44
4.3.	Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29 a og 34 – Fellingsmetoder for jerv.....	44
5.	Merknader til lovforslag.....	46
6.	Forslag til endringslover/-forskrifter	49
	Forslag til vedtak om endringer i naturmangfoldloven.....	49
	Forskrift om endringer i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt.....	50
	Forskrift om endringer i forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst	52

1. Høringsnotatets hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring forslag til endring i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) og forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst (forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst).

Departementet foreslår for det første endringer i naturmangfoldloven § 17 knyttet til nødvergebestemmelsen, som omfatter at vilt kan avlives når det må anses påkrevd ved umiddelbart forestående angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe.

Departementet foreslår for det andre endringer i naturmangfoldloven § 26 om etablering av en ny rovviltklagenemnd. Det foreslås at en klagenemnd skal ta over Klima- og miljødepartementets rolle som klageinstans på vedtak om felling av rovvilt, erstatning, forebyggende og konfliktdempende tiltak og omstilling.

Det foreslås for det tredje endringer i rovviltforskriften §§ 4 og 5 om antall forvaltningsregioner for rovvilt. Det foreslås å opprette fire eller fem nye forvaltningsregioner.

Departementet foreslår for det fjerde endringer i rovviltforskriften §§ 4 og 6 om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av flere rovviltregioner. Det foreslås at rovviltbestandene i større grad enn i dag skal forvaltes på ters av regiongrensene.

For det femte foreslås endringer i rovviltforskriften § 6 om Landbruksdirektoratets rett til å avgi uttalelser til regionale forvaltningsplaner for rovvilt. Det foreslås at Landbruksdirektoratet gis samme mulighet som Miljødirektoratet til å avgi uttalelse på rovviltplanenes forvaltningsplaner.

Departementet foreslår videre for det sjette endringer i rovviltforskriften § 18 om kommunenes adgang til å klage på rovviltplanenes vedtak om felling av rovvilt. Det foreslås at kommunene gis klageadgang på alle vedtak om felling etter rovviltforskriften.

For det syvende foreslår departementet endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34 vedrørende fellingsmetoder av jerv. Det foreslås å tillate nye virkemidler for å gjøre lisensfelling av jerv mer effektiv. Dette gjelder bruk av kunstig lys i forbindelse med åtejakt på jerv, og elektronisk overvåking av jervebåser i stedet for fysisk tilsyn.

Under enkelte høringsforslag fremkommer det at forslaget etter departementets syn ikke er relevante for eller i strid med internasjonale forpliktelser. Sametinget har anmodet om å ta bort disse formuleringene. Departementet mener imidlertid dette er en viktig opplysning i høringen.

2. Bakgrunn for forslaget

Bakgrunnen for departementets forslag om å endre nødvergebestemmelsen, er å rette opp det som ved en inkurie falt ut da naturmangfoldloven ble opprettet. Videre ønsker departementet å bringe bestemmelsen i tråd med Bernkonvensjonen og å følge opp Høyesterett sin kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1854.

I henhold til de to politiske plattformene Jeløya-plattformen (14. januar 2018) og Granavolden-plattformen (17. januar 2019) vil regjeringen etablere en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler alle klager på vedtak om kvoter for jakt og felling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene. Energi- og miljøkomiteens flertall har videre i forbindelse med behandling av Dokument 8:86 S (2017-2018) understreket viktigheten av å etablere en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler alle klager på vedtak om kvoter for jakt og felling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene. Dette er bakgrunnen for departementets forslag om en uavhengig rovviltklagenemnd.

I 2016 ble det gjennomført en evaluering av regional rovviltforvaltning og de regionale bestandsmålene. Evalueringen viste blant annet at rovviltregionene er for små til at man kan forvente å holde rovviltbestander stabile på eksakte måltall. Hensikten med departementets forslag om nye forvaltningsregioner og om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av forvaltningsregioner, er å øke presisjonen og forutsigbarheten i rovviltforvaltningen, og samtidig for å gi rovviltnemndene større ansvar for en tydelig soneforvaltningen.

Bakgrunnen for forslaget med å gi Landbruksdirektoratets rett til å avgi innspill på forvaltningsplaner for rovvilt, er ønsket om i enda større grad enn i dag å inkludere landbruksmyndighetene i arbeidet med regionale forvaltningsplaner for rovvilt.

Kommunene har ikke rettslig klageinteresse på vedtak fattet etter rovviltforskriften, slik dette framgår av dagens regelverk. Departementet foreslår derfor endringer i regelverket som åpner for at kommuner kan klage på vedtak etter rovviltforskriften.

Generelt har lisensfelling av jerv i enkelte områder ikke vært effektiv nok til å regulere bestanden av jerv på bestandsmålet. Med ønske om å effektivisere lisensfelling, har totalt ti prosjekter godkjent av departementet forsøkt nye virkemidler. Stortinget har videre bedt regjeringen om å sende på alminnelig høring forslag om å gjøre virkemidlene fastmontert kunstig lys ved åtejakt på jerv og elektronisk overvåking av jervebåser permanente, ved endring av forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst. Dette følges opp av dette høringsforslaget.

3. Departementets lov- og forskriftsforslag

3.1. Naturmangfoldloven § 17 annet ledd – Nødvergebestemmelsen

3.1.1. Bakgrunnen

Opprinnelig hadde viltloven § 11 første ledd en felles regel som ga adgang for enhver til å avlive vilt for å hindre skade på person eller bufe, og vilkåret «må anses påkrevet» dekket begge disse situasjonene. Bestemmelsen ble splittet opp i 1993, da nødvergeretten til forsvar for husdyr ble begrenset for å oppfylle våre folkerettslige forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Etter lovendringen het det fortsatt i første ledd at vilt kan felles «uten hensyn til fredning når felling må anses påkrevet» for å hindre skade på person. Annet ledd om skade på husdyr hadde ikke med de siterte ordene, men ble innledet med at felling kunne skje «[p]å samme måte». Etter viltloven var det på det rene at avliving til forsvar for husdyr måtte «anses påkrevd» for å være dekket av nødvergeregelen. Dette er blant annet slått fast i rettspraksis, jf. Rt. 1997 s. 1341 (1345–46) og 2004 s. 1854 (avsnitt 13).

I naturmangfoldloven ble de to bestemmelsene igjen samlet i ett ledd. Vilkalet om at felling "må anses påkrevd" ble ved en inkurie ikke gjenspeilet i ordlyden i naturmangfoldloven da bestemmelsene ble overført hit fra viltloven.

Forarbeidene til naturmangfoldloven gir klart og entydig uttrykk for at naturmangfoldloven § 17 annet ledd ikke skulle endre rettstilstanden fra det som gjaldt etter viltloven. Dette fremgår av NOU 2004: 28 s. 588 spalte 2 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 129 spalte 2 og s. 387 spalte 2.

På bakgrunn av at selve ordlyden i naturmangfoldloven § 17 annet ledd annet punktum ikke omfatter et krav om at avlivingen «må anses påkrevd», har Høyesterett i dommen inntatt i Rt. 2014 s. 238 likevel kommet til at rettstilstanden ble endret ved vedtakelse av naturmangfoldloven § 17, og den samtidige opphevelsen av viltloven § 11. Høyesterett bemerker at dersom loven ved en glipp er blitt annerledes enn forutsatt, må dette rettes opp ved en lovendring.

I kjennelse av 2. desember 2004 inntatt i Rt. 2004 s. 1854 tok Høyesterett stilling til hvordan uttrykket "direkte angrep" i loven skal forstås. Høyesterett uttaler følgende i avsnitt 18:

"Det fremgår av forarbeidene at det skal ganske mye til før nødvergeretten inntre, men de gir ikke noe klart svar på hvordan uttrykket «under direkte angrep» skal forstås. Det må etter mitt syn tolkes noe mer romslig enn det som kan sies å følge av en snever ordfortolkning, men dette må begrenses til tilfeller hvor et angrep er umiddelbart forestående. Uttrykksmåten «i ferd med» å angripe, som ble benyttet i proposisjonen og det som sies i stortingskomiteens innstilling om at rovviltet må ha til hensikt å angripe, taler for at det bare er slike tilfeller som skal henføres under bestemmelsen."

Departementet ønsker å høre på endringer i nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven § 17 annet ledd om felling av vilt til forsvar av husdyr. Det foreslås at vilkåret om at felling "må anses påkrevd" gjeninntas i nødvergebestemmelsen. Videre ønsker departementet å høre på endringer knyttet til vilkåret "under direkte angrep", slik at dette endres til "på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep". Dette for å følge opp Høyesterett sin kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1854.

3.1.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

Norsk rett

Naturmangfoldloven § 17 annet ledd lyder i dag:

"Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eierne, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe"

I dom inntatt i Rt. 2014 s. 238 slo Høyesterett som nevnt fast at det ikke kan innfortolkes et vilkår om at avliving "må anses påkrevd" for å avlive vilt som foretar direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Dette grunnlegges med at § 17 annet ledd annet punktum etter sin ordlyd ikke oppstiller et slikt tilleggsvilkår.

Da naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, avløste bestemmelsene i naturmangfoldloven § 17 annet ledd bestemmelsene om nødverge i viltloven §11 første og annet ledd. Bestemmelsene i viltloven lød som følger:

"Vilt kan felles uten hensyn til fredning når felling må anses påkrevet for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person.

På samme måte kan eieren, eller noen som opptrer på eierens vegne, felle vilt under direkte angrep på bufe og tamrein."

Bernkonvensjonen

Norge har sluttet seg til Konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen). Konvensjonen slår i artikkel 6 fast at de kontraherende parter skal treffe nødvendige og egnede lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre vern av vill fauna som er angitt i Vedlegg II. I Vedlegg II er blant annet ulv, bjørn og jerv oppført. Vernet innebærer blant annet at alle former for "forsettlig fangst" og "forsettlig dreping" er forbudt.

Etter artikkel 9 kan partene gjøre unntak fra forbudet i artikkel 6, så fremt nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Et av vilkårene er at "det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning". Det følger altså av Bernkonvensjonen at ulv, bjørn, jerv og andre arter angitt i Vedlegg II bare kan felles dersom det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning, eller dersom det "må anses påkrevd", dersom man skal bruke formuleringen fra viltloven § 11 og naturmangfoldloven 17 annet ledd første punktum.

3.1.3. Vurdering av ulike løsninger

Som nevnt uttaler Høyesterett i dommen inntatt i Rt. 2014 s. 238 om vedtakelse av naturmangfoldloven § 17, og den samtidige opphevelsen av viltloven § 11, at dersom loven ved en glipp er blitt annerledes enn forutsatt, må dette rettes opp ved en lovendring.

Departementet ønsker å rette opp dette forholdet slik at bestemmelsen håndheves i tråd med det som var lovgivers intensjon, altså å videreføre rettstilstand som gjaldt etter viltloven § 11 annet ledd. For å tilbakeføre rettstilstanden på dette punktet til den som gjaldt før naturmangfoldloven ble vedtatt, foreslår departementet at ordlyden i naturmangfoldloven § 17 andre ledd annet punktum om angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe endres. Det tas inn et vilkår om at avliving "må anses påkrevd".

I høringsbrev av 27. november 2014 foreslo departementet flere endringer i naturmangfoldloven, inkludert en slik lovendring. Et flertall av dem som uttalte seg om forslaget støttet det. Forslaget ble likevel ikke fulgt opp videre.

Saken er imidlertid nå aktualisert på ny. Norsk Ornitologisk Forening/Birdlife klaget i 2017 Norge inn for Bernkonvensjonen på grunn av manglende gjennomføring av lovendringen. Etter brevveksling med Bernkonvensjonens sekretariat ble klagen kategorisert som en mulig sak, "possible file", og behandlet i Bernkonvensjonens permanente komité desember 2017. Norge fikk her kritikk for manglende gjennomføring, og Birdlife foreslo at det skulle åpnes sak mot Norge. Etter en drøfting ble utfallet at saken fortsatt stod som en "possible file", og Norge ble bedt om å rapportere om status i 2018.

Saken var oppe igjen på møtet i Bernkonvensjonens permanente komité i november 2018. Norge informerte da om at et forslag til lovendring som retter opp inkurien vil bli sendt på høring. Norge skal rapportere om status igjen på møtet i den permanente komité i desember 2019.

Departementet mener det er svært viktig at Norge har bestemmelser i naturmangfoldloven som samsvarer med Bernkonvensjonen, og at det ikke åpnes sak mot Norge under konvensjonen.

I tillegg til å endre nødvergebestemmelsen slik at den på dette punktet blir i overensstemmelse med Bernkonvensjonen og rettstilstanden før naturmangfoldloven, ønsker departementet å oppdatere begrepet "direkte angrep".

Høyesterett har som nevnt over slått fast i kjennelse av 2. desember 2004 at "direkte angrep" må tolkes noe mer romslig enn det som kan sies å følge av en snever ordfortolkning, men dette må begrenses til tilfeller hvor et angrep er umiddelbart forestående.

Departementet foreslår at nødvergebestemmelsen i § 17 annet ledd annet punktum endres i tråd med dette, ved at vilkåret "under direkte angrep" endres til "umiddelbart forestående angrep". Etter departementets vurdering innebærer Høyesteretts fortolkning at adgangen til å avlive vilt i nødverge utvides noe, sammenlignet med ordlyden i gjeldende § 17 annet ledd annet punktum. Høyesterett sin fortolkning er å anse som gjeldende rett, så en slik lovendring vil ikke innebære noen realitetsendring. Det kan imidlertid være hensiktsmessig av opplysningshensyn at fortolkningen fremgår av selve lovteksten.

Etter departementets vurdering gjør denne endringen det nødvendig å presisere at nødvergeretten også gjelder under et pågående angrep. Det må anses å følge av dagens ordlyd at nødvergeretten gjelder ved et pågående angrep, og det er ikke et formål å endre bestemmelsen på dette punktet. En presisering av at vilt kan avlives "på grunn av et pågående", og ikke bare umiddelbart forestående angrep, gir en fullstendig beskrivelse av hvilke forhold bestemmelsen er ment å dekke.

Departementet kan ikke se at problemene som er beskrevet over med manglende gjennomføring av Bernkonvensjonens vilkår etc. kan løses på andre måter enn ved lovendring.

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) er i sitt foreløpige innspill til departementets høringsforslag opptatt av at nødvergebestemmelsen ikke innskjerpes ytterligere i forhold til dagens bestemmelse. Det understrekes at det ikke bare er Bernkonvensjonen som har betydning, men også folkerettslige bestemmelser og urfolksrett. NRL mener også at ordlyden i departementets forslag er vanskelig formulert. Departementet mener høringsforslaget er i tråd med folkerettslige prinsipper og urfolks rettigheter. Departementet mener også ordlyden er nødvendig for å få en mest mulig presis beskrivelse av nødvergebestemmelsen.

3.1.4. Departementets forslag

Departementet foreslår at naturmangfoldloven § 17 annet ledd endres til følgende (*endring i kursiv*):

”Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt *når det må anses påkrevd på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående* angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe”

3.2. Naturmangfoldloven § 26 b – Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd

3.2.1. Bakgrunnen

Rovviltfeltet oppleves ofte som polarisert, der ulike interesser kan stå langt fra hverandre. Enkelte grupper i befolkningen sier de har liten tillit til de vedtak som treffes av instansene i rovviltforvaltningen. Når klagesaker behandles i departementet, stiller ulike interessegrupper ofte spørsmål ved om grunnlaget for avgjørelsene er fullt ut faglige og i hvilken grad det i skjønnsutøvelsen er tatt politiske hensyn. Klagesakene legger også beslag på mye ressurser i forvaltningen, og da særlig i departementet, og svekker muligheten for å utforme og gjennomføre en langsiktig og helhetlig politikk på rovviltfeltet.

3.2.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

Vedtak om felling av rovvilt treffes av rovviltnemndene, fylkesmennene og Miljødirektoratet.

Klageinstans for vedtak er Miljødirektoratet og KLD. Myndighetsforholdet varierer avhengig av bestandsstørrelse, tiden på året og hvorvidt det fattes vedtak om kvoter for felling eller vedtak om uttak av enkeltindivider ved skadefelling. Vedtak om kvoter treffes enten av rovviltnemndene (bestandsmål nådd) eller av Miljødirektoratet (bestandsmål ikke nådd), og alle vedtak kan påklages til KLD (se figur 2). I 2018 behandlet departementet 20 slike klager.



Figur 2. Rovviltnemndene fastsetter kvoter for lisensfelling, kvotejakt og skadefelling når bestandsmålet er nådd – Miljødirektoratet fastsetter kvoter når bestandsmålet ikke er nådd. KLD er klageinstans i begge tilfeller.

Enkeltsøknader om skadefelling behandles av Fylkesmannen i perioden 1. juni - 15. februar, innenfor rammen av kvote for skadefelling fastsatt av Miljødirektoratet/rovviltnemnd. Miljødirektoratet er klageinstans i slike saker.

Enkeltsøknader om skadefelling behandles av Miljødirektoratet i perioden 16. februar - 31. mai. Dette har sammenheng med yngletidsfredning. KLD er da klageinstans.

Vedtak om skadefelling av enkelt dyr treffes enten av fylkesmennene (innenfor rammene av kvoter satt av rovviltnemndene eller Miljødirektoratet) eller av Miljødirektoratet (ekstraordinære uttak i yngletidsperioden). Vedtakene kan påklages til henholdsvis

Miljødirektoratet og KLD. I 2018 behandlet Miljødirektoratet elleve klager på vedtak om skadefelling og Klima- og miljødepartementet behandlet fem klager.

Fylkesmannen treffer vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt, med Miljødirektoratet som klageinstans. I 2018 mottok Miljødirektoratet 146 klager på slike vedtak (sau 77, tamrein 66, storfe 0 og hund 3).

Fylkesmannen behandler også søknader om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak (FKT-forskriften) som har regionalt preg (og innenfor rammen av de føringer rovviltmyndene gir om bruk av pengene), med Miljødirektoratet som klageinstans. Miljødirektoratet behandler søknader om tiltak av nasjonal karakter, med KLD som klageinstans. I 2018 fikk Miljødirektoratet 27 klager på slike vedtak. KLD mottok ingen klager.

Miljødirektoratet behandler søknader om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt, med KLD som klageinstans. I 2018 mottok KLD to klager på slike vedtak.

Etter gjeldende rett kan Miljødirektoratet og KLD, som klageinstans, prøve alle sider av saken. I praksis er imidlertid klageinstansen tilbakeholden med å overprøve skjønnsutøvelsen til førsteinstansen.

Som en følge av forvaltningshierarkiet, kan KLD, som overordnet organ, også instruere underliggende organer. I praksis instruerer departementet verken Miljødirektoratet eller rovviltmyndene i enkeltsaker, men departementet gir generelle instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse. KLD har for eksempel sendt brev til rovviltforvaltningen om at det skal være høy beredskap og lav terskel for å tillate felling av rovvilt i prioriterte beiteområder.

Departementet legger til grunn at de endringer som fremkommer av dette høringsforslaget, ikke er relevante for internasjonale forpliktelser.

3.2.3. Vurdering av ulike løsninger

Om det bør etableres en rovviltklagenemnd

Som det fremgår av punkt 3.2.1, er det hos enkelte grupper liten tillit til beslutninger som fattes på rovviltfeltet og ulike interessegrupper stiller spørsmål ved om det i skjønnsutøvelsen tas politiske hensyn. Dette medfører at klagesaksbehandling på rovviltfeltet har betydning for departementets ressursbruk og gjennomføringsevne.

Det er vanskelig å si om tilliten til klageavgjørelser blir større ved at det etableres en uavhengig klagenemnd. Skillelinjene i rovviltpolitikken blir ikke borte ved opprettelsen av en nemnd. Opprettelse av en uavhengig klagenemnd kan imidlertid bidra til å avpolitiserer de vedtak som fattes, sikre større forutsigbarhet og konsistens i klageavgjørelsene over tid, øke samstemtheten mellom rovviltmyndene på sikt samt gi politisk ledelse og embetsverk i departementene anledning til å konsentrere seg om politikktutforming.

Rettslig regulering

Hvis man skal fravike utgangspunktet om Kongens og regjeringens instruksjonsmyndighet, og dette skal kunne begrunne tilsvarende innskrenkning av regjeringens og statsrådets ansvar overfor Stortinget, bør Stortinget selv være med å etablere en slik ordning. Dette vil typisk kunne skje ved lov. De viktigste elementene ved en uavhengig nemnd bør da fremgå av loven. Særlig bør loven så presist som mulig angi nemndas uavhengighet og myndighet.

Det er ikke hensiktsmessig å regulere alle detaljer ved en klagenemnd i lov. En nærmere regulering av nemndas sammensetning, saksbehandling mv. kan fremgå av forskrift.

Hvilke saker bør en eventuell klagenemnd behandle

Klagenemndas ansvarsområde avgrenses naturlig til vedtak som kan påklages. Det innebærer blant annet at Miljødirektoratets beslutninger om ekstraordinære uttak, som treffes etter eget tiltak, ikke omfattes. Tilsvarende gjelder vedtak om tilskudd til kommuner med ulvrevir.

Hensynene bak opprettelsen av en uavhengig rovviltsklagenemnd gjør seg sterkest gjeldende for klager på vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling. I underkant av 20 klager per år er imidlertid et noe begrenset grunnlag for å etablere en klagenemnd.

I tillegg til vedtak om kvoter, kan man vurdere å gjøre nemnda til klageinstans for alle vedtak om skadefelling av enkeltdyr. Det er et betydelig press på politisk ledelse og mange enkelthenvendelser om skadefelling, særlig i forkant av og under beitesesongen for sau. Hensynene bak opprettelsen av en uavhengig klagenemnd gjør seg dermed gjeldende også for disse vedtakene.

Skadefelling av enkeltdyr gjelder akutte skadesituasjoner som krever hurtig saksbehandling og personell som kan håndtere saksbehandling fortløpende. Dette kan tale mot å legge klagebehandling av slike saker til en klagenemnd. Mens hurtig saksbehandling er avgjørende i første instans, vil klager imidlertid gjennomgående behandles etter at skadesituasjonen er avklart. Dette er i dag situasjonen både når det gis tillatelse til skadefelling og når tillatelse til skadefelling avslås. Dermed vil dette ikke være et tungt argument mot å legge disse sakene til en klagenemnd.

Man kan også inkludere klager på vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovilt. I slike saker er det ofte uenighet mellom dyreeier og staten om erstatningsutmålingen. Klagenes behandles normalt ikke av departementet, så de berører ikke politisk ledelse eller deres gjennomføringsevne i andre saker. Unntaksvis berøres imidlertid departementet og politisk ledelse, jf. for eksempel omgjørings sakene i 2017.

Erstatningssakene kan ses som del av samme sakskompleks som vedtak om kvoter for felling av rovilt, og det kan ha en verdi å se sakene i sammenheng. Mye av den samme kunnskapen om roviltbestandenes størrelse og utbredelse, samt skadebildet på husdyr og tamrein, er viktig i behandlingen av begge sakstypene. At en klagenemnd har bred kunnskap om "hele" saksfeltet kan også være positivt for klagenemndas arbeid og legitimitet.

Erstatningssakene vil utvide porteføljen til en klagenemnd betraktelig. Behandling av erstatningssaker vil trolig også kreve noe tilleggskompetanse i klagenemnda og i sekretariatet.

Endelig kan man vurdere å også inkludere klager på vedtak etter roviltforvaltningens tilskuddsordninger: FKT-forskriften og forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovilt (omstillingsforskriften). De samme argumentene for å inkludere klager på vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovilt, gjør seg også gjeldende i forhold til tilskuddsordningene. Når det gjelder argumenter mot, vil økt saksomfang ved å inkludere disse sakene, bli marginalt. Også saker etter tilskuddsordningene vil kunne kreve noe tilleggskompetanse utover det kvotesakene krever.

Hvis man skal opprette en uavhengig klagenemnd, taler flere hensyn for å gi klagenemnda flere oppgaver enn klager på vedtak om kvoter. Opprettelse og drift av en klagenemnd har

en økonomisk og administrativ grunnkostnad, og merkostnadene ved å gi klagenemnda flere oppgaver vil forholdsmessig være mindre. Det er også overføringsverdi mellom alle saker vedrørende felling av rovvilt som gjør at det har en egenverdi å se disse i sammenheng og at de behandles av samme instans. En slik utvidet portefølje kan også gjøre det mer interessant å ha verv som medlem av klagenemnda og dermed øke rekrutteringsgrunnlaget, samt gjøre det mer attraktivt å jobbe i sekretariatet. Endelig vil en utvidelse av nemndas oppgaver avlaste Miljødirektoratet og departementet for oppgaver.

Uavhengighet

For å oppnå formålet med opprettelse av klagenemnda, må klagenemnda være et uavhengig forvaltningsorgan. Det innebærer at organet er unntatt fra den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i forvaltningshierarkiet. Dette betyr igjen at departementet ikke bør ha adgang til å instruere klagenemnda om avgjørelser i enkeltsaker.

Man kan imidlertid tenke seg at departementet gis adgang til å gi klagenemnda generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse og prioritering av saker. Det beror på en hensiktsmessighetsvurdering hvor omfattende uavhengigheten i et konkret tilfelle bør være.

Selv om generelle instruksjoner er mindre inngripende enn instruksjoner i enkeltsaker, kan generelle instruksjoner også legge føringer på nemndas myndighetsutøvelse i den enkelte sak.

Hensynet bak etablering av en rovviltklagenemnd, er blant annet at en nemnd kan bidra til økt tillit, større legitimitet og uavhengighet fra skiftende regjeringer. En adgang for departementet til å instruere nemnda om lovforståelse og skjønnsutøvelse, er ikke nødvendigvis forenelig med disse hensynene. Det kan bli stilt spørsmål ved klagenemndas reelle uavhengighet hvis departementet gis en slik generell instruksjonsmyndighet.

Et annet hensyn bak etablering av en rovviltklagenemnd, er at klagesakene ikke skal legge beslag på politiske ressurser i departementet. En adgang til å gi generelle instruksjoner kan medføre et press i retning av at departementet skal vurdere enkeltsaker, for eksempel ved at man ser hen til konkrete saker som grunnlag for å vurdere om man skal gi eller endre generelle instruksjoner.

Argumenter for en generell instruksjonsadgang, er at det kan bidra til å sikre en ensartet praksis, raskere etablering av praksis og kortere saksbehandlingstid.

Hvis man etablerer en klagenemnd som skal overprøve forvaltningsvedtak, blir trekantforholdet mellom departementet, førsteinstansen og klagenemnda annerledes enn det som er forutsatt i forvaltningsloven. Ansvar og instruksjonsrett må derfor avklares særskilt også mellom førsteinstansen og departementet, og mellom førsteinstansen og klagenemnda.

Når det gjelder forholdet mellom førsteinstansen og departementet, oppstår spørsmål om departementet skal ha adgang til å instruere førsteinstansen. Det er på andre forvaltningsområder normalt at departementet kan instruere førsteinstansen, i alle fall med generelle instruksjoner. Det skyldes at det kan være vanskelig å sikre en tilfredsstillende overensstemmelse mellom politiske mål og praksis hvis departementet er henvist til å styre førsteinstansen bare gjennom lov og forskrift. Dette kan hevdes å være særlig relevant på rovviltfeltet, som er utpreget politisk og i stor grad detaljstyrt fra Stortinget.

Hvis departementet ikke skal ha adgang til å instruere klagenemnda, men skal kunne instruere førsteinstansen, kan det i prinsippet utvikle seg ulike praksiser mellom førsteinstans og klageinstans. Dette taler mot at departementet kan instruere førsteinstansen.

I forhold mellom førsteinstansen og klagenemnda, oppstår spørsmål om klagenemnda skal kunne omgjøre førsteinstansens vedtak av eget tiltak, slik overordnede organer normalt har adgang til. Ved vurderingen av dette spørsmålet, er det relevant å se hen til om klagenemndas vedtak vil være gjenstand for klage uavhengig av resultat og i hvilken grad regelverkene gir rom for skjønn i førsteinstansens avgjørelser.

Klagenemndas myndighet

Klagenemnda kan gis myndighet til å prøve alle sider av en klagesak, eller den kan gis en mer begrenset myndighet, for eksempel til å prøve lovligheten av et vedtak og om vedtaket bygger på riktig faktum.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken. En slik myndighet er avgjørende for å få en reell to-instansbehandling og det bør foreligge tungtveiende hensyn for å fravike denne hovedregelen.

Hensynene bak opprettelse av en rovviltklagenemnd, taler også for at nemnda kan prøve alle sider av saken. En slik prøving vil bidra til å øke tilliten til rovviltforvaltningens avgjørelser, avpolitisere den løpende forvaltningen av rovdyr og sikre en mer forutsigbar og stabil forvaltning på sikt.

Sammensetning av nemnda

Når det gjelder sammensetning av nemnda, kan man i hovedsak velge mellom to modeller. Enten at klagenemnda består av politikere/ representanter for berørte interesser og organisasjoner (denne modellen vil ligne på rovviltnemndene). Eller at klagenemnda består av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning. Hensynet til tillit, legitimitet og objektivitet, samt evne til å treffe begrunnede vedtak, taler sterkt for at klagenemnda bør bestå av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning. Departementet vurderer en slik sammensetning som en forutsetning for en vellykket gjennomføring.

Man må vurdere om det skal stilles spesielle krav til nemndas leder, for eksempel at nemnda ledes av en jurist. I og med at nemndas oppgave blant annet er å utføre lovlighetskontroll, kan det være av avgjørende betydning. Det bør også vurderes om juristen, for å sikre den nødvendige objektivitet og uavhengighet, fortrinnsvis bør hentes fra domstolene eller fra universitetet.

3.2.4. Departementets forslag

Departementet foreslår å etablere en uavhengig rovviltklagenemnd, Rovviltklagenemnda. Etablering av en klagenemnd kan blant annet bidra til å styrke legitimitet, avpolitisere vedtak, sikre større forutsigbarhet og konsistens i klageavgjørelsene over tid, øke samstemtheten mellom nemndene på sikt samt gi politisk ledelse og embetsverk anledning til å konsentrere seg om politikutforming.

Etablering av klagenemnda innebærer at departementet ikke lenger er klageinstans for vedtak som omfattes av klagenemndas ansvarsområde (se under). Departementet kan heller ikke omgjøre slike vedtak etter eget tiltak.

For å sikre uavhengigheten og klargjøre at statsråden ikke er ansvarlig overfor Stortinget for nemndas avgjørelser, bør vedtak om etablering av klagenemnda treffes av Stortinget, det vil si ved lov. Departementet foreslår at nemnda reguleres i en ny § 26 b i naturmangfoldloven.

Lovbestemmelsen bør regulere de viktigste spørsmålene: hvilke saker nemnda skal behandle, nemndas uavhengighet, myndighet og oppnevning av nemndas medlemmer.

Departementet foreslår at Rovviltklagenemnda behandler vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkeltdyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger. Hensynene bak etablering av en klagenemnd gjør seg i hovedsak gjeldende i forhold til alle disse typene vedtak. Det er kostnadseffektivt at klagenemnda får en tilstrekkelig stor portefølje og det kan ha en verdi å se de ulike sakstypene i sammenheng. For nemnder som har liten eller ujevn sakstilgang, kan det være utfordrende å etablere en effektiv og faglig forsvarlig organisasjon.

Selv om det i noen sammenhenger kan være hensiktsmessig at departementet gir en klagenemnd generelle instruksjoner om lovtolkning og/eller skjønnsutøvelse, mener departementet at hensynet til uavhengighet, tillit og legitimitet bør tillegges stor vekt. Disse hensynene ivaretas best ved at departementet verken kan instruere klagenemnda ved avgjørelse av enkeltsaker eller ved generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Departementet bør heller ikke ha adgang til å omgjøre vedtak truffet av klagenemnda. Sammensetningen av klagenemnda med fagpersoner uten parts- og organisasjonstilknytning og med en jurist som leder (se under), sikrer etter departementets mening at klagenemnda er i stand til å foreta gode faglige vurderinger, samtidig som klagenemndas avgjørelser er i samsvar med gjeldende regelverk. Departementet foreslår at klagenemnda heller ikke kan instrueres om prioritering av saker.

Det er viktig å understreke at selv om departementets instruksjonsadgang begrenses, vil klagenemnda aldri være helt "uavhengig". Nemnda må forholde seg til gjeldende rett, Stortingets samlede vedtatte rovviltpolitikk og Norges internasjonale forpliktelser, særlig Bern-konvensjonen.

Begrensningen av departementets instruksjonsadgang sikrer at den ønskede grad av uavhengighet blir reell. En uavhengig klagenemnd er imidlertid avhengig av tillit til at uavhengigheten ikke misbrukes. Når departementet ikke kan føre kontroll med klagenemndas virksomhet ved hjelp av de mekanismer som ligger i forvaltningshierarkiet, må det skje på annen måte. En nærmere regulering av krav til medlemmenes faglige kvalifikasjoner, prosedyrer for oppnevning av nemndsmedlemmer, krav til saksbehandling, åpenhet mv. er viktige i denne sammenheng. Departementet foreslår at disse spørsmålene reguleres, dels i naturmangfoldloven § 26 b og dels i forskrift.

Når det gjelder adgangen til å instruere førsteinstans, mener departementet at det bør være en adgang til å gi generelle instruksjoner om blant annet lovforståelse, skjønnsutøvelse mv. Departementet mener at dette er nødvendig for sikre en tilfredsstillende overensstemmelse mellom politiske mål og praksis. Departementet foreslår ikke at førsteinstans kan instrueres i enkeltsaker.

Departementet foreslår at klagenemnda skal ha adgang til å omgjøre førsteinstansens vedtak av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35. Mange av vedtakene innenfor klagenemndas ansvarsområde kan være gjenstand for klage uavhengig av resultat. I slike tilfeller er adgang til omgjøring av eget tiltak ikke absolutt nødvendig. Ved vedtak som innvilger erstatning eller tilskudd og som søker selv ikke ønsker å overprøve, vil det imidlertid ikke være adgang til å få overprøvd vedtaket etter klage. Regelverkene er i tillegg relativt skjønnsmessige og departementet mener derfor at klagenemnda bør ha mulighet til å reagere mot en eventuell uheldig eller uriktig praktisering av regelverket.

Departementet mener at klagenemnda bør ha myndighet til å prøve alle sider av en klagesak, slik hovedregelen er i forvaltningsloven. En slik løsning er best i samsvar med hensynene bak opprettelsen av en klagenemnd, og departementet kan ikke se at det foreligger gode argumenter for å fravike hovedregelen om reell to-instansbehandling.

Departementet foreslår ingen særlig regulering av adgangen til å prøve klagenemndas vedtak for domstolene. De alminnelige skrankene for domstolenes prøvelse av forvaltningsvedtak vil følgelig gjelde.

Det lovfestes at departementet oppnevner klagenemndas medlemmer. Departementet er i denne sammenheng Klima- og miljødepartementet. Oppnevning vil skje ved kongelig resolusjon. Klagenemnda skal bestå av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning og ledes av en jurist. KLD bør tilstrebe å finne medlemmer med faglig tyngde og integritet og som ikke har profilert seg spesielt i den offentlige debatten om rovvilt. KLD mottar forslag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og rådfører seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om sammensetningen av rovviltklagenemnda. Sammensetningen skal sikre at Rovviltklagenemnda har kompetanse om landbruk, samisk kultur- og naturgrunnlag og forutsetninger for å nå den todelte målsetningen i rovviltpolitikken.

Sametinget anmoder i sitt foreløpige innspill til departementets forslag om at KLD rådfører seg med Sametinget når det gjelder medlemmene med kompetanse på samisk kultur- og naturgrunnlag. Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) har i sitt foreløpige innspill til departementets forslag ikke noen motforestillinger mot en uavhengig rovviltklagenemnd, så lenge det er definert hvilke kunnskaper som er nødvendig i en slik klagenemnd, og hvor Sametinget og NRL er rådført i forhold til nemndas medlemmer. NRL understreker at en rovviltklagenemnd må ha reindriftsfaglig kompetanse, blant annet for å kunne vurdere klager som kommer fra reindriften. Departementet mener at hensynet til reindriftsfaglig kompetanse og samisk kultur- og naturgrunnlag i rovviltklagenemnda vil ivaretas ved at KLD mottar forslag fra LMD og rådfører seg med KMD om sammensetningen.

Departementet foreslår at naturmangfoldloven § 26 b inneholder en hjemmel for å gi forskrift med regler om klagenemndas sammensetning, organisering, saksbehandling mv. I en slik forskrift, kan det blant annet være relevant å gi nærmere bestemmelser om antall medlemmer, hvilken ekspertise medlemmene skal ha, hvilket tidsrom medlemmene oppnevnes for, sekretariatets størrelse, kompetanse og plassering, antall møter og møtestruktur, saksbehandlingsregler samt regler for innkalling til møter og stemmegivning. Departementet tar sikte på å sende utkast til slik forskrift på alminnelig høring høsten 2019, slik at forskriften er klar for vedtakelse når lovendringen er behandlet i Stortinget.

Samtidig med at slik forskrift utarbeides, utarbeides forslag til endringer i rovviltforskriften § 18, forskrift om rovvilterstatning for husdyr § 16, forskrift om erstatning for tap av tamrein § 14 og forskrift om tilskudd i forbindelse med rovviltskader § 15. Alle disse bestemmelsene regulerer klageadgangen ved vedtak etter forskriftene.

KLDs forslag til ny § 26 b i naturmangfoldloven lyder:

"§ 26 b (Rovviltklagenemnda)

Vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkelt dyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger kan påklages til Rovviltklagenemnda.

Departementet kan ikke instruere Roviltklagenemnda om avgjørelse i enkeltsaker eller omgjøre vedtak truffet av nemnda. Departementet kan heller ikke instruere Roviltklagenemnda om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller prioritering av saker.

I saker hvor Roviltklagenemnda er klageinstans, kan departementet ikke instruere det organet som behandler saken i førsteinstans, om avgjørelse i enkeltsaker. Departementet kan heller ikke omgjøre vedtak i slike saker.

Departementet oppnevner medlemmene i Roviltklagenemnda.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om Roviltklagenemndas sammensetning, organisering, saksbehandling mv."

3.3. Rovviltforskriften §§ 4 og 5 – Antall forvaltningsregioner for rovvilt

3.3.1. Bakgrunnen

Norsk institutt for naturforskning (NINA) publiserte 1. juni 2016 en rapport med evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene. NINA viser i sin rapport til at forvaltningsregionene for rovvilt er for små til at man kan forvente å holde bestandene stabile på eksakte måltall. Det pekes videre på at dagens forvaltningsregioner for rovvilt heller ikke tar tilstrekkelig hensyn til rovdyrenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse. Rovviltnemndene har dermed fått en oppgave som er vanskelig å gjennomføre i praksis.

På bakgrunn av blant annet NINAs rapport, gjennomførte KLD vinteren 2016/2017 innspillmøter med miljø- og næringsorganisasjoner, Sametinget, fylkesmenn og rovviltnemnder. De fleste innspillene støttet da å sende på alminnelig høring endringer om større og færre forvaltningsregioner for rovvilt.

Departementet viser også til Stortingets behandling av regionreformen. Fra 2020 vil det være elleve fylker inkludert Oslo, noe som også gjør det aktuelt å se nærmere på avgrensningen til dagens forvaltningsregioner for rovvilt.

KLD ønsker med dette å høre på endringer i forvaltningsregionene for rovvilt. Forslagene om større forvaltningsregioner for rovvilt er i tråd med klare, faglige anbefalinger for å gjøre usikkerheten i forvaltningen mindre og stabiliteten høyere. Samtidig vil dette gi rovviltnemndene et økt ansvar og større handlingsrom i den regionale forvaltningen. I tillegg foreslås endringer som gjør forvaltningsregionenes avgrensningen mer i samsvar med de elleve nye fylkene som følger av regionreformen.

3.3.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

I rovviltforskriften §§ 4 og 5, heter det:

"§ 4 Forvaltningsregioner og nasjonale bestandsmål for regionene

Det skal være åtte forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser

- a) *Region 1 – Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane: Ingen nasjonale mål for ynglinger av gaupe, jerv, bjørn eller ulv*
- b) *Region 2 – Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder: 12 ynglinger av gaupe*
- c) *Region 3 – Oppland: 5 ynglinger av gaupe og 4 ynglinger av jerv*
- d) *Region 4 – Østfold, Akershus og Oslo: 6 ynglinger av gaupe, samt, i samarbeid med region 5, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge*
- e) *Region 5 – Hedmark: 10 ynglinger av gaupe, 5 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn, samt, i samarbeid med region 4, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge*
- f) *Region 6 – Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag: 12 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn*
- g) *Region 7 – Nordland: 10 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 1 yngling av bjørn*
- h) *Region 8 – Troms og Finnmark: 10 ynglinger av gaupe – hvorav 4 i Finnmark, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark og 6 ynglinger av bjørn.*

§ 5 Regionale rovviltnemnder

I hver forvaltningsregion skal en rovviltnemnd ha hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Rovviltnemnden skal gjennomføre vedtatt nasjonal rovviltpolitikk innenfor sin region, og skal ha nær kontakt med berørte kommuner og organisasjoner.

Til de enkelte rovviltnemndene oppnevnes av Klima- og miljødepartementet, etter forslag fra fylkestingene, eller av Sametinget følgende antall faste medlemmer:

- a) Region 1: Sogn og Fjordane fylkesting to medlemmer, Hordaland fylkesting ett medlem, Rogaland fylkesting ett medlem, Vest-Agder fylkesting ett medlem,*
- b) Region 2: Telemark fylkesting to medlemmer, Aust-Agder fylkesting ett medlem, Vestfold fylkesting ett medlem, Buskerud fylkesting ett medlem,*
- c) Region 3: Oppland fylkesting fem medlemmer,*
- d) Region 4: Akershus fylkesting to medlemmer, Østfold fylkesting to medlemmer, Oslo bystyre ett medlem,*
- e) Region 5: Hedmark fylkesting fire medlemmer, Sametinget ett medlem,*
- f) Region 6: Nord-Trøndelag fylkesting to medlemmer, Sør-Trøndelag fylkesting ett medlem, Møre og Romsdal fylkesting ett medlem, Sametinget to medlemmer,*
- g) Region 7: Nordland fylkesting fire medlemmer, Sametinget to medlemmer,*
- h) Region 8: Troms fylkesting to medlemmer, Finnmark fylkesting to medlemmer, Sametinget to medlemmer.*

Fylkestingene skal foreslå en kvinnelig og en mannlig kandidat for hvert medlem fra fylkestinget. Kandidatene skal ha fast plass i fylkestinget. Dersom fylkeskommunen har fylkesutvalg, skal kandidatene også ha fast plass i fylkesutvalget. Medlemmene oppnevnt av Sametinget skal være bosatt i forvaltningsregionen.

Oppnevningsperioden for medlemmene følger valgperioden for fylkestinget og Sametinget. Rovviltnemnden velger leder.

Miljødirektoratet avgjør hvilket fylkesmannsembete som skal være sekretariat for den enkelte rovviltnemnd. Miljødirektoratet gir nærmere veiledning og retningslinjer for rovviltnemndens og sekretariatets virksomhet, herunder om samarbeid over regiongrenser, jf. viltloven § 6 annet ledd."

Departementet legger til grunn at de forslag til endringer som fremkommer av dette høringsforslaget, ikke er i strid med internasjonale forpliktelser.

3.3.3. Vurdering av ulike løsninger

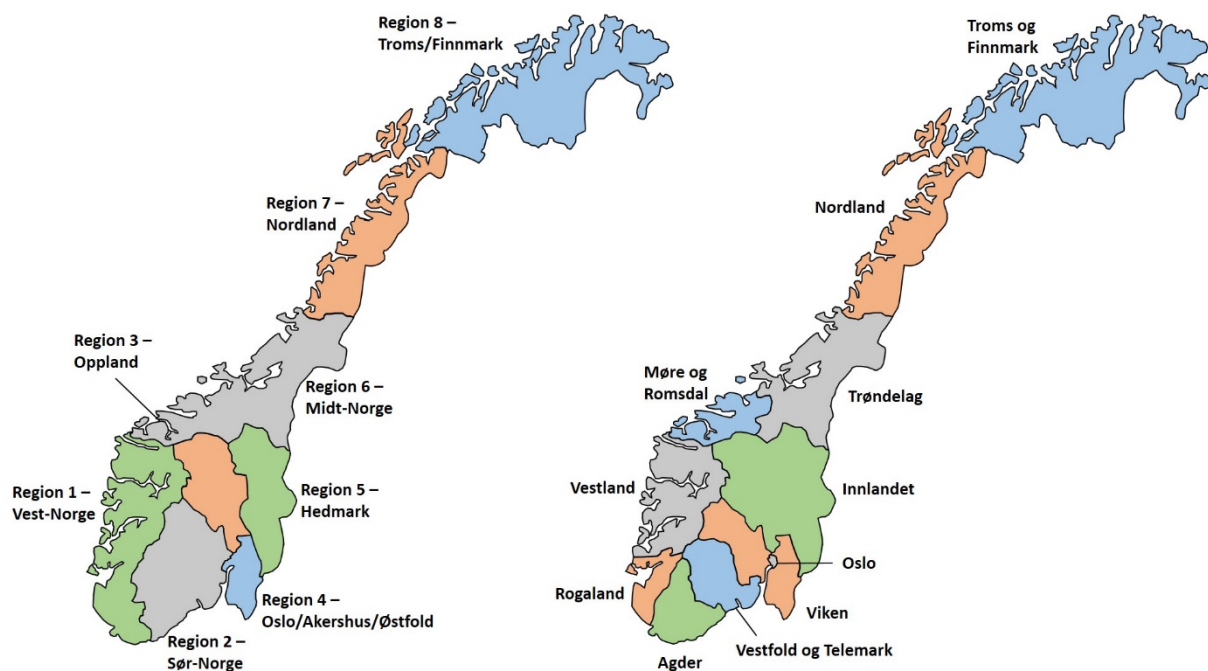
KLD mener det er mange fordeler ved å gjøre endringer i avgrensningen og antallet til dagens forvaltningsregioner for rovvilt. Dette gjelder både administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler.

De administrative fordelene avhenger etter KLDs syn på at forvaltningsregionenes grenser fremdeles skal følge gjeldende fylkesgrenser. KLD foreslår derfor ikke alternativer til nye avgrensninger for forvaltningsregionene som innebærer at disse følger "biologiske" eller topografiske grenser. Selv om dette i mange tilfeller ville være hensiktsmessig med tanke på forvaltning av rovviltbestandene, vil det ikke veie opp for de økte administrative utfordringene dette ville medført

KLD mener det er få fordeler ved å videreføre dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt. De faglige anbefalingene KLD har mottatt, om at dagens avgrensning med åtte forvaltningsregioner for rovvilt fungerer dårlig med tanke på en forutsigbar forvaltning, viser at det er hensiktsmessig å se nærmere på en løsning med færre og større

forvaltningsregioner for rovvilt. Dagens innretning gir for lav presisjon i rovviltforvaltningen med tanke på bestandsmålsoppnåelse, noe som skaper manglende forutsigbarhet og usikkerhet i forvaltningen. For å skape større presisjon, må bestandene forvaltes sammenhengende over større områder. Samtidig vil større forvaltningsregioner for rovvilt gi rovviltnemndene et større ansvar og en bedre mulighet til å ta hensyn til utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse.

Videre vil ikke dagens avgrensning forvaltningsregioner for rovvilt samsvare med de administrative grensene til de elleve nye fylkene som følger av regionreformen, noe som vil skape store utfordringer for forvaltningen og administrasjon av forvaltningsregionene for rovvilt (se figur 3). Dette må også legges til grunn i vurderingen av nye forvaltningsregioner.



Figur 3. Kart over dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt (venstre), sammenlignet med de elleve nye fylkene som følger av regionreformen (høyre).

Vurdering av antall forvaltningsregioner

Når det gjelder antall forvaltningsregioner for rovvilt, mener KLD at en modell med seks, syv eller åtte forvaltningsregioner gir for lav presisjon i rovviltforvaltningen. KLD mener dette gir en oppløsning som i liten grad kan ta tilstrekkelig hensyn til rovdyrenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse. Dette er utfordringer som ofte synliggjøres i rovviltnemndenes arbeid med en tydelig soneforvaltning. KLD ser det heller ikke som aktuelt å vurdere flere enn åtte forvaltningsregioner for rovvilt, da det ytterligere vil redusere presisjonen i forvaltningen av rovvilt.

For å videreføre ordningen med de regionale rovviltnemndene med noenlunde samme funksjon som i dag, ser samtidig ikke KLD det som formålstjenlig å gå videre med en modell med to eller tre forvaltningsregioner for rovvilt.

KLD mener at en forvaltningsmodell med fire eller fem forvaltningsregioner for rovvilt vil gi høyere presisjon i forvaltningen, med tanke på å nå bestandsmålene for rovvilt, samtidig som en slik inndeling i større grad vil gi forvaltningen mulighet til å ta hensyn til rovdyrenes,

utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse i Norge, samt hensyn til rovviltbestander i naboland. Samtidig bevares rovviltnemndenes funksjon på noenlunde samme nivå som i dag. Rovviltnemndenes rolle ved å prioritere mellom beite- og rovviltprioriterte områder videreføres, og rovviltnemndene vil på samme måte som i dag kunne ivareta viktige regionale hensyn med tanke på blant annet arealdifferensiering.

Vurdering av alternative inndelinger

Når det gjelder de nordligste fylkene, mener KLD at det mest aktuelle alternativet er å videreføre dagens forvaltningsregion med Troms og Finnmark i én forvaltningsregion (dagens forvaltningsregion 8). Et annet alternativ er å slå Troms og Finnmark sammen med Nordland (dagens forvaltningsregion 7). Troms og Finnmark og Nordland er områder som har store likheter hva gjelder ressursgrunnlag, og som til dels deler noen av de samme mulighetene og utfordringene knyttet til reindrift, husdyr og rovvilt. Dette er regioner som også har til felles at de har en lang grense til naboland, og de utfordringer som er knyttet til dette. En slik sammenslåing vil etter departementets syn likevel føre til at forvaltningsregionen får et ansvar som blir uforholdsmessig stort, sammenlignet med andre forvaltningsregioner, med tanke på utfordringer knyttet til ulike rovviltforekomster, tamrein og husdyr. Samtidig vil blant annet utbredelsen og omfanget av reindrift og husdyr i fylkene, samt tilknytning til henholdsvis Russland, Finland og Sverige, og historikk for samhandling med disse landene, bety at Troms og Finnmark bør forbli en egen forvaltningsregion for rovvilt.

Det kan også være hensiktsmessig å slå Nordland sammen med Trøndelag. Dette er fylker som deler lang grense med Sverige, og i stor grad deler de samme mulighetene og utfordringene knyttet til reindrift, husdyr og rovvilt. På den annen side kan fylkenes ulikheter i topografi og utforming tale mot en slik sammenslåing, selv om dette er et relevant argument for de fleste forslag til sammenslåing av forvaltningsregioner for rovvilt.

Det kan også være naturlig å vurdere om Trøndelag bør slås sammen med Møre- og Romsdal (tilsvarende dagens forvaltningsregion 6), i stedet for Nordland. Det er imidlertid, etter KLDs syn, mer nærliggende å sammenligne Møre og Romsdal med de øvrige fylkene på Vestlandet, noe vi kommer nærmere inn på under.

Fylkene Trøndelag og Innlandet kan også slås sammen, men dette anses av KLD som lite hensiktsmessig. En slik sammenslåing vil etter departementets syn føre til at forvaltningsregionen får et ansvar som blir uforholdsmessig stort, sammenlignet med andre forvaltningsregioner, med tanke på utfordringer knyttet til ulike rovviltforekomster, tamrein og husdyr. Det er etter vår mening mer naturlig å vurdere å slå Innlandet sammen med Viken og Oslo, noe vi også kommer nærmere inn på under.

Vestlandet omfatter Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. Dette er en del av landet som deler en lang historikk, og som har mange likhetstrekk knyttet til ressursgrunnlag, kysttilknytning, husdyrhold og annen næring som gjør det naturlig for KLD å se dette området i sammenheng også i rovviltforvaltningen. Med unntak av Møre og Romsdal, har det ikke vært mål om ynglende bestander av store rovdyr i denne delen av landet, og bestandene av store rovdyr har derfor i dag en begrenset utbredelse her.

Av hensyn til forvaltningen av den sørvestlige delbestanden av jerv, ville det vært fornuftig å vurdere en sammenslåing av Møre og Romsdal, Vestland og Innlandet. KLD mener imidlertid at fylkene på Østlandet har egenskaper som gjør at disse bør ses i sammenheng med hverandre. Dette gjelder blant annet rovviltforekomster og husdyrhold, men også blant annet topografi og tilgjengelige byttedyr. KLD mener også at fylker med mål om ynglinger av ulv

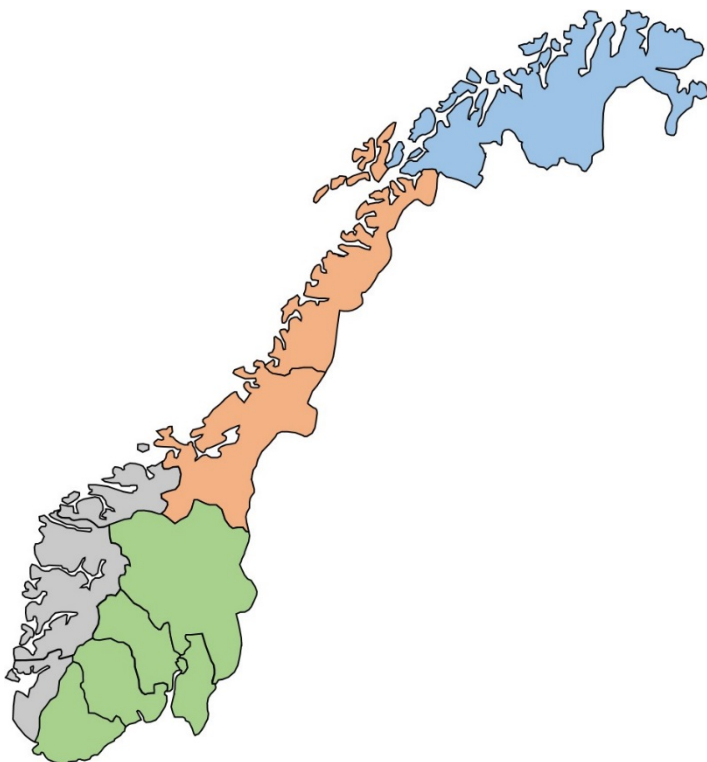
bør forvaltes i én og samme forvaltningsregion for rovvilt. Det vil i praksis si en sammenslåing av Innlandet, Viken og Oslo.

Det finnes argumenter som tilsier at Agder og Vestfold og Telemark sammen kan være en egnet forvaltningsregion for rovvilt. Dette er de eneste nye fylkene i Sør-Norge, utenom Vestlandet, som ikke har mål om ynglinger av ulv. Dette er også områder som har likhetstrekk hva gjelder blant annet ressursgrunnlag og kysttilknytning, og som deler mange av de samme erfaringene med husdyrhold og utfordringer knyttet til andre rovviltforekomster, inkludert streifende ulv. I en modell med fire forvaltningsregioner må det vurderes om Sørlandet bør slås sammen med enten Vestlandet eller Østlandet. KLD mener at det spesielt er mange likhetstrekk i forvaltningen av rovviltbestander på Østlandet og Sørlandet, og at det er en mer naturlig enhet i rovviltforvaltningen, sammenlignet med en sammenslåing av Sørlandet og Vestlandet.

Alternativ med fire forvaltningsregioner

Basert på en ny forvaltningsmodell med fire forvaltningsregioner for rovvilt, mener KLD følgende fordeling av de elleve nye fylkene er mest hensiktsmessig og gir flest administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler (se også figur 4):

- Region Nord: Troms og Finnmark.
- Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag.
- Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland.
- Region Østlandet: Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder.



Figur 4. Eksempel på ny forvaltningsmodell som innebærer at Norge deles i fire forvaltningsregioner for rovvilt, med avgrensningene til de elleve nye fylkene som følger av regionreformen inntegnet.

En ny modell med fire forvaltningsregioner for rovvilt, vil få betydning for den regionale fordelingen av de nasjonale bestandsmålene. Departementet ønsker derfor å skissere hvordan dagens bestandsmål kan fordeles på fire forvaltningsregioner. Vi vil imidlertid understreke at vi i dette høringsnotatet primært anbefaler felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner, jf. kapittel 3.4.

Det legges til grunn at en modell med fire forvaltningsregioner, i tråd med departementets forslag, i liten grad medfører endringer i rovviltprofilen for de nye forvaltningsregionene Nord (Troms og Finnmark) og Østlandet (Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder). Her ser vi for oss at bestandsmålene i dagens forvaltningsregioner 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder), 3 (Oppland), 4 (Østfold, Akershus og Oslo) og 5 (Hedmark) summeres sammen for den nye forvaltningsregionen Østlandet. Dagens forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark) med tilhørende regionalt bestandsmål videreføres, på samme måte som i dag, for forvaltningsregionen Nord.

Departementets legger imidlertid til grunn at et forslag på fire nye forvaltningsregioner vil få betydning for rovviltprofilen for de nye forvaltningsregionene Midt-Norge (Nordland og Trøndelag) og Vestlandet (Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland). Grunnen til dette er at departementet foreslår at dagens forvaltningsregion 6 Trøndelag (Møre og Romsdal og Trøndelag) splittes opp. Trøndelag foreslås slått sammen med Nordland, og Møre og Romsdal foreslås slått sammen med fylkene Rogaland og Vestland.

Departementet ser det som naturlig at den nye forvaltningsregionen Vestlandet viderefører en del av det regionale bestandsmålet for gaupe og jerv i dagens forvaltningsregion 6. Departementet har tatt utgangspunkt i rovviltnemndas fylkesvise fordeling, slik det fremkommer av forvaltningsplanen for rovvilt i region 6 datert 21. november 2013¹. Møre og Romsdal er oppført med følgende delmål:

- 2 ynglinger av gaupe.
- 3 ynglinger av jerv.

Grunnen til at det ikke er tatt utgangspunkt i siste reviderte forvaltningsplan for regionen (vedtatt 22. mars 2018²), er at det ikke forekommer en fordelingsnøkkel for gaupe i Møre og Romsdal. Fordelingen av jerv i Møre og Romsdal er imidlertid videreført i forvaltningsplanen fra 2018 på tre ynglinger.

Øvrig bestandsmål for dagens forvaltningsregion 6 summeres med dagens bestandsmål for forvaltningsregion 7 (Nordland), og utgjør sammen bestandsmålet for den nye forvaltningsregionen Midt-Norge.

Med bakgrunn i dette kan dagens forvaltningsmål fordeles på følgende måte på fire nye forvaltningsregioner:

- Region Nord – Troms og Finnmark: 10 ynglinger av gaupe – hvorav 4 i Finnmark, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark og 6 ynglinger av bjørn.
- Region Midt-Norge – Nordland og Trøndelag: 20 ynglinger av gaupe, 17 ynglinger av jerv og 4 ynglinger av bjørn.
- Region Vestlandet – Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland: 2 ynglinger av gaupe og 3 ynglinger av jerv.

¹ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/utgatt/fm-nord-trondelag/dokument-fmmt/miljovernavdelingen/forvaltningsplan-for-rovvilt-i-region-6-rapport-nr.-2013-4---november-2013.pdf>

² <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-trondelag/dokument-fmtl/miljo-og-klima/rovvilt/forvaltningsplan-for-rovvilt-i-region-6-midt-norge-more-og-romsdal-og-trondelag.pdf>

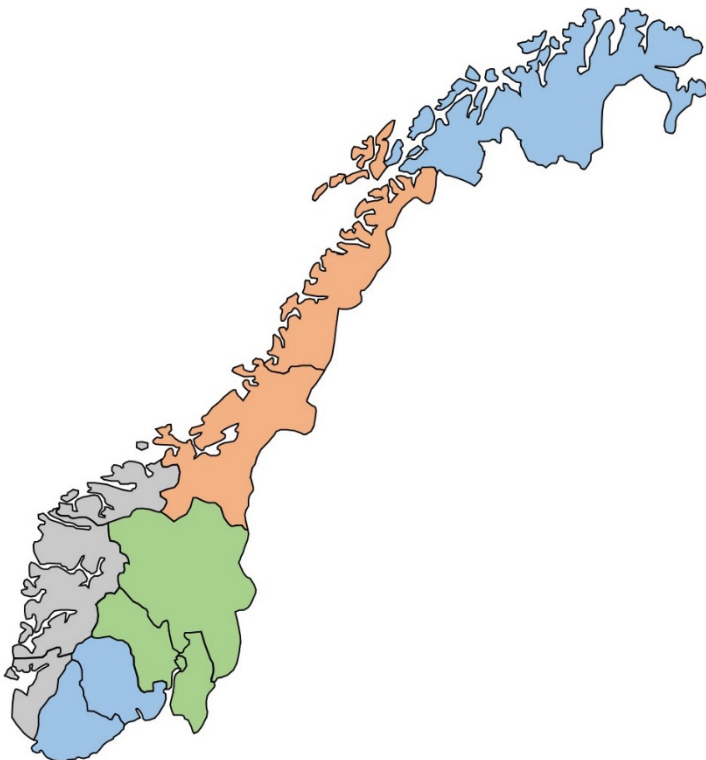
- Region Østlandet – Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder: 33 ynglinger av gaupe, 9 ynglinger av jerv, 3 ynglinger av bjørn, samt 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

Alternativ med fem forvaltningsregioner

Dersom man ønsker å gå for en løsning med fem forvaltningsregioner for rovvilt, er det naturlig å ta utgangspunkt i forslaget om fire forvaltningsregioner, og skille ut enkelte fylker til en ny, femte forvaltningsregion for rovvilt. De mest aktuelle fylkene er etter KLDs syn Nordland eller Agder og Telemark og Vestfold. KLD mener det er mest naturlig at Agder og Vestfold og Telemark blir en egen forvaltningsregion for rovvilt. Selv om det også er gode argumenter for at Nordland skal være en egen forvaltningsregion for rovvilt, mener KLD at rovviltets svært store leveområder i Nord-Norge tilsier at det er viktig å ha store, robuste forvaltningsregioner for rovvilt i denne delen av landet.

Basert på en ny forvaltningsmodell med fem forvaltningsregioner for rovvilt, mener KLD følgende fordeling av de elleve nye fylkene er mest hensiktsmessig og gir flest administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler (se også figur 5):

- Region Nord: Troms og Finnmark.
- Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag.
- Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland.
- Region Østlandet: Innlandet, Oslo, Viken.
- Region Sørlandet: Vestfold og Telemark og Agder.



Figur 5. Eksempel på ny forvaltningsmodell som innebærer at Norge deles i fem forvaltningsregioner for rovvilt, med avgrensningene til de elleve nye fylkene som følger av regionreformen inntegnet.

En ny modell med fem forvaltningsregioner for rovvilt, vil få betydning for den regionale fordelingen av de nasjonale bestandsmålene. Vi ønsker derfor å skissere hvordan dagens bestandsmål kan fordeles på fem forvaltningsregioner. Departementet vil imidlertid understreke at vi i dette høringsnotatet primært anbefaler felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner, jf. kapittel 3.4.

En modell med fem forvaltningsregioner, i tråd med departementets forslag, i stor grad følge samme utgangspunkt som for en modell med fire forvaltningsregioner når det gjelder regional fordeling av nasjonale bestandsmål. I en modell med fem forvaltningsregioner foreslår departementet imidlertid at fylkene Vestfold og Telemark og Agder skilles ut som den nye forvaltningsregionen Sørlandet. Departementet legger til grunn at den nye forvaltningsregionen Sørlandet da viderefører en del av bestandsmålet som vi ovenfor, i forbindelse med en modell med fire forvaltningsregioner, har foreslått til forvaltningsregion Østlandet.

Selv om rovviltneemnda i dagens forvaltningsregion 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) i gjeldende forvaltningsplan for rovvilt, datert april 2017³, sier det ikke skal være mål om yngling av gaupe i deler av Aust-Agder, skisserer ikke rovviltneemnda noen videre fordelingsnøkkel på fylkene for regionalt bestandsmål for rovvilt. Departementet har derfor tatt utgangspunkt i at det regionale bestandsmålet på tolv ynglinger av gaupe fordeles likt mellom Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder.

Med bakgrunn i dette kan dagens forvaltningsmål ha følgende fordeling på fem nye forvaltningsregioner:

- Region Nord – Troms og Finnmark: 10 ynglinger av gaupe – hvorav 4 i Finnmark, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark og 6 ynglinger av bjørn.
- Region Midt-Norge – Nordland og Trøndelag: 20 ynglinger av gaupe, 17 ynglinger av jerv og 4 ynglinger av bjørn.
- Region Vestlandet – Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland: 2 ynglinger av gaupe og 3 ynglinger av jerv.
- Region Østlandet – Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder: 24 ynglinger av gaupe, 9 ynglinger av jerv, 3 ynglinger av bjørn, samt 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge
- Region Sørlandet – Vestfold og Telemark og Agder: 9 ynglinger av gaupe.

Departementets vurdering av omfordeling av regionale bestandsmål

Når det gjelder KLDs primære forslag om ny fordeling av de regionale bestandsmålene, viser vi til kapittel 3.4 om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av forvaltningsregioner. I dette kapittelet redegjøres det også for muligheten med å omfordele ynglinger av gaupe fra nord til sør.

3.3.4. Departementets forslag

KLD foreslår følgende endringer i rovviltforskriften § 4 (*endring i kursiv*), vedrørende antall forvaltningsregioner:

"§ 4 *Forvaltningsregioner*

³ <https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/Rovvilt%20region%202/Forvaltningsplan%20rovvilt%20april-2017%20Region%202.pdf>

Det skal være *fire* forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser.

Forvaltningsregionene har følgende avgrensning:

- a) Region Nord: Troms og Finnmark,
- b) Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag,
- c) Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland,
- d) Region Østlandet: Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder.

§ 4a. Nasjonale bestandsmål for forvaltningsregioner

(...)"

Som et alternativ til dette, foreslår KLD følgende endringer:

"§ 4 Forvaltningsregioner

Det skal være *fem* forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser.

Forvaltningsregionene har følgende avgrensning:

- a) Region Nord: Troms og Finnmark,
- b) Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag,
- c) Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland,
- d) Region Østlandet: Innlandet, Oslo og Viken,
- e) Region Sørlandet: Vestfold og Telemark og Agder.

§ 4a. Nasjonale bestandsmål for forvaltningsregioner

(...)"

Når det gjelder forslag om endring i rovviltforskriften knyttet til regional fordeling av de nasjonale bestandsmål for forvaltningsregion (ny § 4 a), viser vi til høringsforslag 3.4 om forslag til endringer i rovviltforskriften – felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner.

Departementets høringsforslag om fire nye forvaltningsregioner vil få betydning for antall medlemmer i rovviltnemndene oppnevnt fra fylkestingene og for samisk representasjon, jf. rovviltforskriften § 5 om regionale rovviltnemnder. Det vil også få betydning for representasjon fra de forskjellige fylkestingene. I dag er det 43 faste medlemmer i rovviltnemndene, hvorav syv av disse oppnevnes av Sametinget. Departementet mener at antall faste medlemmer (og samtidig varamedlemmer) totalt sett bør reduseres, dersom det fastsettes færre forvaltningsregioner. Siden forvaltningsregionene i de fleste tilfeller øker noe i utstrekning, kan det være naturlig se for seg at antall faste medlemmer i rovviltnemndene i den enkelte forvaltningsregion også øker noe. Et utgangspunkt kan for eksempel være syv faste medlemmer i en rovviltnemnd. Departementet har som intensjon at samisk representasjon i rovviltnemndene andelsmessig ikke skal reduseres sammenlignet med i dag. Departementet ønsker å høre på instansenes syn om antall faste medlemmer i rovviltnemndene, representasjon fra de ulike fylkestingene, samt samisk representasjon i rovviltnemndene.

Eventuell endring av rovviltforskriften legges frem for Stortinget før endringen vedtas, jf. Stortingets vedtak nr. 336 av 13. mai 2004.

3.4. Rovviltforskriften §§ 4 a og 6 – Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner

3.4.1. Bakgrunnen

I rovviltforliket fra 2011 (Representantforslag 163 S (2010-2011)) står det i pkt. 2.1.9 at *"Forlikspartnerne er enige om at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år."*

Arealdifferensiering og tydelig soneforvaltning utgjør viktige grunnprinsipper i gjeldende rovviltpolitikk. Skal soneforvaltning ha ønsket effekt, er det avgjørende at rovviltprioriterte områder blant annet er store nok til å dekke arealkravet til den aktuelle arten, består av egnede leveområder og at lokaliseringen sees i sammenheng med utbredelsen av arten i naboregioner og naboland. Måloppnåelse for levedyktig, næringsmessig beitebruk betinger at jordbruks- og reindriftsfaglige forutsetninger for langsiktige investeringer i næringsdriften følges opp av forvaltningen. Tap og risiko for tap av beitedyr på grunn av rovvilt i beiteområder i nærheten av rovviltprioriterte områder utgjør en særlig utfordring der inndelingen av soner er fragmentert og lite sammenhengende.

NINA utarbeidet i 2016 en rapport med en evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene⁴, med hensyn til måloppnåelse i gjeldende rovviltpolitikk. I tillegg gjennomførte Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) en vurdering av hva rovviltbestandene betyr for norsk landbruk⁵, på oppdrag fra LMD. På bakgrunn av disse rapportene avga Miljødirektoratet en faglig anbefaling til KLD. KLD gjennomførte så innspillmøter med miljøorganisasjoner, husdyr- og tamreinorganisasjoner, Sametinget, fylkesmenn og rovviltnemnder vinteren 2016/2017. KLD har også fått skriftlige innspill.

Bestandsmålene for de ulike rovviltartene er fastsatt i rovviltforskriften, og er i dag spesifisert for den enkelte rovviltregion (i dag åtte regioner). Areal-differensieringen, det vil si lokaliseringen av rovviltprioriterte og beiteprioriterte områder, bestemmes av de regionale rovviltnemndene. Unntaket er ulv, der bestandsmålet er felles for dagens rovviltregion 4 og 5, og ulvesonen er fastsatt av Stortinget. Det er vedtatt konkrete mål for de ulike regionene, og Stortinget har vedtatt at rovviltbestandene skal forvaltes så nær bestandsmålene som mulig.

NIBIOs rapport viste til at forvaltningssonene for rovvilt dekker 57 prosent av nyttbart utmarksbeite, og at beitekapasiteten ble utnyttet med 26 prosent innenfor sonene, mot 59 prosent utenfor sonene. Det er i forvaltningssoner for bjørn og ulv at utmarksbeite med sau i størst grad er avvirket, og gjenværende sauehold er flyttet til innmark, innenfor rovviltgjerd eller til sommerbeiter utenfor forvaltningssonene. Det vises også til NIBIO-rapporten *Beitebruk i ulvesona* om utviklingen i perioden 1999–2017⁶.

De nasjonale målene for rovviltartene er satt lave, blant annet av hensyn til beitenæring. Målene er igjen fordelt på de ulike forvaltningsregionene for rovvilt. NINAs evaluering av den regionale rovviltforvaltningen har vist at det er svært utfordrende, og nærmest umulig, for rovviltnemndene å forvalte små deler av bestandene på et så presist nivå som Stortinget ønsker. Dette blant annet fordi rovvilt bruker store areal og at tilfeldigheter i ynglesuksess (antall valpekull) eller dødelighet kan gi store utslag når tallene er små.

KLD foreslår å formalisere samarbeidet mellom rovviltregioner, gjennom at det legges føringer om samarbeid om arealdifferensieringen på tvers av regioner tas inn i

⁴ <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2391094>

⁵ <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2391081>

⁶ <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2576930>

rovviltforskriften. Departementet ønsker også synspunkter på om det skal eller ikke skal fastsettes felles bestandsmål for flere regioner.

3.4.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

I rovviltforskriften § 4, om forvaltningsregioner og nasjonale bestandsmål for regionene, heter det:

"Det skal være åtte forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser

- a) *Region 1 – Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane: Ingen nasjonale mål for ynglinger av gaupe, jerv, bjørn eller ulv*
- b) *Region 2 – Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder: 12 ynglinger av gaupe*
- c) *Region 3 – Oppland: 5 ynglinger av gaupe og 4 ynglinger av jerv*
- d) *Region 4 – Østfold, Akershus og Oslo: 6 ynglinger av gaupe, samt, i samarbeid med region 5, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge*
- e) *Region 5 – Hedmark: 10 ynglinger av gaupe, 5 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn, samt, i samarbeid med region 4, 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge*
- f) *Region 6 – Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag: 12 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn*
- g) *Region 7 – Nordland: 10 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 1 yngling av bjørn*
- h) *Region 8 – Troms og Finnmark: 10 ynglinger av gaupe – hvorav 4 i Finnmark, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark og 6 ynglinger av bjørn."*

I rovviltforskriften § 6, om regional forvaltningsplan for rovvilt, heter det videre:

"Rovviltnemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.

Rovviltnemnden skal ha nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen ved utformingen av forvaltningsplanen. Planen skal sendes Miljødirektoratet til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnden."

Departementet legger til grunn at de forslag til endringer som fremmes, ikke er i strid med internasjonale forpliktelser, herunder regulering av fellingsmetoder etter Bernkonvensjonen.

3.4.3. Vurdering av ulike løsninger

KLD mener rovviltnemndene bør få større, felles ansvar for å forvalte rovviltbestandene på tvers av forvaltningsregionene for rovvilt. Dette mener vi vil bidra til å øke presisjonen, fordi tilfeldigheter får mindre utslag og fordi det gir et langt bedre utgangspunkt for å fastsette hensiktsmessige soner til henholdsvis rovvilt og beitedyr. KLD mener av den grunn det bør legges føringer om samarbeid om arealdifferensiering/soneinndeling på tvers av

forvaltningsregioner for rovvilt, samt vurderes å fastsette felles bestandsmål på tvers av regiongrenser. Felles bestandsmål for flere forvaltningsregioner og formalisert samarbeid om soneinndeling, vil gi en mer helhetlig og stabil forvaltning. Det vil også gi nemndene større handlingsrom, og økt sannsynlighet for over tid å stabilisere bestandene nærmere bestandsmålene. I tillegg vil en samordning av soneforvaltningen kunne gi større forutsigbarhet for beitenæringene og ytterligere redusere tap av beitedyr til rovvilt. Blant annet vil en bedre samordning av soneinndelingen kunne øke sannsynligheten for at viktige beiteområder, som går på tvers av forvaltningsregionene, blir ivaretatt. Det samme gjelder viktige leveområder for rovvilt.

En mulig ulempe med felles bestandsmål for flere regioner kan være at den regionale forankringen blir noe svekket, fordi hver enkelt rovviltnemnd må samarbeide med andre rovviltnemnder, og dermed i enkelte tilfeller kan få mindre handlingsrom for selvstendige vurderinger.

Dersom det skal fastsettes felles bestandsmål, mener KLD det kan være hensiktsmessig å dele landet i to, med deling ved Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Dette både ut fra geografiske hensyn, hensynet til en samlet forvaltning av den sørvestlige jervebestanden og fordi det på svensk side er funnet en genetisk skillelinje for bjørn i dette området, samt en sannsynlig naturlig barriere for utvandring av binner. Ut fra administrative grenser, kan det imidlertid være utfordrende med en slik deling mellom tidligere Nord- og Sør-Trøndelag, og departementet ønsker særlig innspill om den eksakte grensedragningen.

Dersom det skal fastsette felles bestandsmål henholdsvis nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla, må det først gjøres en vurdering av hvordan eksisterende bestandsmål i nåværende forvaltningsregion 6 (Møre og Romsdal og Trøndelag) kan deles ved denne grensen. I dette har departementet tatt utgangspunkt i rovviltnemndas fylkesvise fordeling av bestandsmålene for gaupe og jerv slik det fremkommer av forvaltningsplanen for rovvilt i region 6 datert 21. november 2013.⁷ Videre er det tatt utgangspunkt i at fylkesgrensen mellom tidligere Sør- og Nord-Trøndelag så å si tilsvarer det foreslåtte skillet ved Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla.

Den fylkesvise fordelingen av bestandsmålet for gaupe er i forvaltningsplanen som følgende:

- Møre og Romsdal: 2 ynglinger av gaupe.
- Sør-Trøndelag: 4 ynglinger av gaupe.
- Nord-Trøndelag: 6 ynglinger av gaupe.

Den fylkesvise fordelingen av bestandsmålet for jerv er i forvaltningsplanen som følgende:

- Møre og Romsdal: 3 ynglinger av jerv.
- Sør-Trøndelag: 3 ynglinger av jerv.
- Nord-Trøndelag: 4 ynglinger av jerv.

Bestandsmålet for bjørn er i forvaltningsplanen i sin helhet lagt til Nord-Trøndelag. Det er videre ikke mål om ynglende bestander av ulv i forvaltningsregionen.

Med bakgrunn i dette, vil bestandsmålet på tolv familiegrupper av gaupe i region 6 omfatte seks familiegrupper av gaupe sør for og seks familiegrupper av gaupe nord for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. På samme måte vil bestandsmålet på ti jervekull i

⁷ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/utgatt/fm-nord-trondelag/dokument-fmnt/miljovernavdelingen/forvaltningsplan-for-rovvilt-i-region-6-rapport-nr.-2013-4---november-2013.pdf>

region 6 omfatte seks jervekull sør for og fire jervekull nord for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla.

Grunnen til at det ikke er tatt utgangspunkt i siste reviderte forvaltningsplan for regionen (vedtatt 22. mars 2018)⁸, er blant annet at det her ikke fremkommer samme fordelingsnøkkel for Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.

Som et alternativ til å ta utgangspunkt i forvaltningsplanen for rovvilt, kan en ta utgangspunkt i den andelsmessige fordelingen av registrerte familiegrupper av gaupe og jervekull, for eksempel slik det kommer frem av Rovdatas overvåkingsrapporter for de tre siste årene (2016-2018). Departementet viser til at dette kun ville medført små endringer i den foreslåtte fordelingen nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla.

Med utgangspunkt i rovviltnemnda i region 6 sin forvaltningsplan for rovvilt fra 2013, mener departementet derfor det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i at den regionale fordelingen av det nasjonale bestandsmålet for gaupe og jerv, henholdsvis nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla, er som følgende:

- Sør: 39 ynglinger av gaupe og 15 ynglinger jerv
- Nord: 26 ynglinger av gaupe og 24 ynglinger av jerv

Departementet har videre vurdert eventuelle omfordelinger av de regionale bestandsmålene, og har i dette tatt utgangspunkt at en todeling av bestandsmålene henholdsvis nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla, slik beskrevet over. For bjørn og jerv foreslår vi ingen endringer. Derimot foreslår vi endringer i fordelingen av bestandsmål for gaupe, jf. nærmere beskrivelse under.

Gaupa bruker større hjemmeområder i nordlige deler av landet, der det også er utbredt tamreindrift. Dette gjør soneforvaltningen krevende. I sørlige deler av landet bruker gaupene mindre arealer, og det er tilgjengelige områder uten tamrein og uten sau på utmarksbeite. Departementet foreslår at tre av de årlige ynglingene i bestandsmålet for gaupe som i dag er lagt til dagens forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark) flyttes til Sør-Norge. Dette vil si at departementets forslag til fordeling av familiegrupper av gaupe, er som følger:

- Sør: 42 ynglinger av gaupe
- Nord: 23 ynglinger av gaupe

For gaupe har KLD også vurdert endringer med tanke på å oppheve prinsippet om soneinndeling, noe både Miljødirektoratet og NINA har vært inne på i sine vurderinger av den regionale rovviltforvaltningen. De har blant annet vist til at arealdifferensieringen i liten grad praktiseres i rovviltregionene i Sør-Norge, og at det er stort overlapp mellom områder med stor andel sau på utmarksbeite samtidig som de er viktige for oppnåelse av bestandsmål for gaupe. KLD viser imidlertid til at soneforvaltning er et grunnleggende prinsipp i rovviltpolitikken, og Stortinget har også understreket viktigheten av at inndelingen praktiseres tydelig. Ved å gå bort fra soneinndelingen, vil skillet mellom områder prioritert til henholdsvis gaupe og beitedyr viskes ut. Vi mener uklarheter om hvilke prioriteringer som skal gjøres i ulike områder, vil bidra til å redusere tilliten til forvaltningen. KLD mener det også vil være en viss sannsynlighet for at tap av beitedyr til gaupe kan øke og at forutsigbarheten for beitenæringen bli mindre. KLD mener på denne bakgrunn at prinsippet om soneforvaltning bør opprettholdes også for gaupe.

⁸ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-trondelag/dokument-fmtl/miljo-og-klima/rovvilt/forvaltningsplan-for-rovvilt-i-region-6-midt-norge-more-og-romsdal-og-trondelag.pdf>

NRL viser i sitt foreløpige innspill til departementets høringsforslag om endringer i bestandsmål, at det må gjennomføres en sårbarhetsanalyse, for å få bedre kunnskaper om hvordan de fastsatte bestandsmål påvirker næringen. Departementet mener det ligger til grunn nok kunnskap til å gjøre endringer knyttet til de regionale bestandsmålene.

3.4.4. Departementets forslag

Dersom det skal fastsettes felles bestandsmål for flere forvaltningsregioner for rovvilt, foreslår KLD følgende ny § 4 a i rovviltforskriften om nasjonale bestandsmål for forvaltningsregionene (*endring i kursiv*):

"§ 4a. Nasjonale bestandsmål for forvaltningsregioner

Nasjonale mål for antall årlige ynglinger for de ulike rovviltartene sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla:

Gaupe: 42 årlige ynglinger,

Jerv: 15 årlige ynglinger,

Bjørn: 3 årlige ynglinger,

Ulv: 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

Nasjonale mål for antall årlige ynglinger for de ulike rovviltartene nord for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla:

Gaupe: 23 årlige ynglinger,

Jerv: 24 årlige ynglinger,

Bjørn: 10 årlige ynglinger."

KLD foreslår følgende endringer vedrørende økt samarbeid om arealdifferensieringen (*endring i kursiv*) i rovviltforskriften § 6 første ledd:

"Rovviltnemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. I utarbeidelsen av den geografiske differensieringen skal rovviltnemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter."

Når det gjelder forslag om endring i rovviltforskriften knyttet til antall forvaltningsregioner, viser vi til høringsforslag 3.3 om endringer i rovviltforskriften – antall forvaltningsregioner for rovvilt.

Eventuell endring av rovviltforskriften legges frem for Stortinget før endringen vedtas, jf. Stortingets vedtak nr. 336 av 13. mai 2004.

3.5. Rovviltforskriften § 6 – Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt

3.5.1. Bakgrunnen

Rovviltnemndene skal blant annet utarbeide regionale forvaltningsplaner for rovvilt, jf. rovviltforskriften § 6. Forvaltningsplanene står helt sentralt i arbeidet med å etablere en geografisk differensiert forvaltning.

Fylkesmannen, eller én utvalgt fylkesmann i tilfeller der en rovviltregion dekker flere fylker, er sekretariat for de regionale rovviltnemndene. Sekretariatet er blant annet ansvarlig for å levere faggrunnlag og innstillinger til rovviltnemndene i ulike saker, slik som utforming av forvaltningsplaner. Fylkesmannen ivaretar både miljø- og landbrukshensyn, og således mottar nemndene allerede i dag et solid kunnskapsgrunnlag om både rovvilt og beitenæring. Nemndene skal videre ha nær dialog med kommuner og organisasjoner, og mottar gjennom dette ytterligere innspill om blant annet landbruk og beitenæring som grunnlaget for utarbeidelsen av planen.

Før rovviltnemndene vedtar sine forvaltningsplaner, skal forvaltningsplanen sendes til Miljødirektoratet for uttalelse, jf. rovviltforskriften § 6, annet ledd. KLD mener det er grunn til å vurdere om også landbruksmyndigheter bør komme tettere på arbeidet med forvaltningsplaner for rovvilt.

3.5.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

I rovviltforskriften § 6, om regional forvaltningsplan for rovvilt, heter det:

"Rovviltnemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.

Rovviltnemnden skal ha nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen ved utformingen av forvaltningsplanen. Planen skal sendes Miljødirektoratet til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnden."

Departementet legger til grunn at de forslag til endringer som fremkommer av dette høringsforslaget, ikke er relevante for internasjonale forpliktelser.

3.5.3. Vurdering av ulike løsninger

Departementet har vurdert forslaget om å gi Landbruksdirektoratet samme rett til å avgi faglig uttalelse til rovviltnemndenes utkast til forvaltningsplaner som Miljødirektoratet.

Rovviltnemndene har ikke ansvar eller kontroll med landbrukets virkemidler. At nemndene ikke har noen reell myndighet over landbrukets virkemidler er et forhold som kan tale mot forslaget, ettersom de ikke har mulighet til å gjøre tiltak i sine forvaltningsplaner som går direkte på innretningen av landbruket og beitenæring. Gitt den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, mener departementet det likevel vil være formålstjenlig at Landbruksdirektoratet kommer tettere på prosessene ved etablering av forvaltningsplaner for

rovvilt. Landbruksdirektoratet har særlig kompetanse på sau og tamrein. Gjennom å få Landbruksdirektoratet mer involvert, kan også landbrukssiden synliggjøre hvordan de kan ta et tydeligere ansvar for å oppfylle den todelte målsettingen. Dette kan blant annet skje gjennom at Landbruksdirektoratet i sin uttalelse til den enkelte plan gir signaler om hvordan de med sine virkemidler blant annet kan bidra til at tapene av sau og tamrein til rovvilt reduseres ytterligere. Skal den todelte målsettingen fungere i praksis, er det viktig at landbruket er en aktiv bidragsyter gjennom sin virkemiddelbruk og sin kunnskap om sau og tamrein. At Landbruksdirektoratet får en slik rolle vil bidra til å skape mer tillit til forvaltningen. Dette vil kunne gi gevinster i nemndenes planlegging, for eksempel med tanke på prioritering av områder til henholdsvis rovdyr og beitedyr. KLD mener det også kan gi nemndene en økt mulighet for en samlet og balansert virkemiddelbruk innenfor både miljø-, landbruk-, og reindriftsforvaltning. Dette er forhold departementet mener taler for at Landbruksdirektoratet bør få avgi uttalelser til rovviltnemndenes forvaltningsplaner for rovvilt.

KLD mener både Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratets uttalelse skal legges ved som vedlegg i forvaltningsplanen.

3.5.4. Departementets forslag

KLD foreslår følgende endringer i rovviltforskriften § 6 annet ledd (*endring i kursiv*), vedrørende Landbruksdirektoratets rett til å gi uttalelse til forvaltningsplanene:

"Rovviltnemnden skal ha nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen ved utformingen av forvaltningsplanen. Planen skal sendes Miljødirektoratet og *Landbruksdirektoratet* til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnden."

3.6. Rovviltforskriften § 18 – Kommuners adgang til å klage på vedtak om felling av rovvilt

3.6.1. Bakgrunnen

Etter gjeldende rett har kommuner ikke rettslig klageinteresse når det gjelder enkeltvedtak fattet etter rovviltforskriften. Departementet foreslår derfor endringer i regelverket som åpner for at kommuner kan klage på enkeltvedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften.

3.6.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

Etter rovviltforskriften § 18 fremgår det at

"Rovviltnemndens vedtak om kvote for betinget skadefellingstillatelse og kvote for lisensfelling, jf. forskriften § 8 og § 10 eller kvotejakt på gaupe, jf. forskriften § 11 (...) kan påklages til Klima- og miljødepartementet."

I kommentarene til rovviltforskriften § 18 fremgår det at klagebehandlingen følger forvaltningslovens regler. Hvem som har adgang til å klage på vedtak om kvote for lisensfelling eller skadefelling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe, reguleres dermed etter forvaltningsloven § 28 første ledd. I denne bestemmelsen fremgår det at *"Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken (...)"*.

Departementet mener at det i denne saken er klart at kommunene ikke kan anses som en "part" i vedtak som gjelder kvote for felling av rovvilt eller jakt på gaupe.

Spørsmålet er dermed om kommuner må anses å ha en "rettslig klageinteresse" når det gjelder slike vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Begrepet "rettslig klageinteresse" tilsier krav om en viss tilknytning til saken.

Det følger av forarbeidene til forvaltningsloven § 28 at enhver som kan anlegge søksmål etter tvistemålsloven § 54, som i dag er videreført i tvisteloven § 1-3, også skal ha rett til å påklage vedtaket etter forvaltningsloven § 28. Forarbeidene og andre rettskilder knyttet til tvisteloven § 1-3 vil dermed være relevant også for forvaltningsloven § 28.

Det følger av forarbeidene til tvisteloven § 1-3 (Ot. prp. nr. 38 (1964-1965) s. 98) at avgjørelsen av om søksmålet skal tillates fremmet *"må bero på en helhetsvurdering. (...) Utgangspunktet er en konkret vurdering av de aktuelle omstendigheter i den enkelte sak. (...) De nærmere avgrensninger etter § 1-3 vil nødvendigvis til en viss grad bero på skjønn, og i grensetilfelle vil det være avgjørende om det er naturlig og rimelig at tvisten skal kunne bringes inn for domstolene."*

Departementet legger til grunn at de endringer som fremkommer av dette høringsforslaget, ikke er relevante for internasjonale forpliktelser.

Hovedregelen

Det følger av teori og rettspraksis at kommuner i utgangspunktet ikke har klageadgang etter forvaltningsloven § 28. Departementet viser i denne sammenheng til Bernt og Rasmussen *Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2. utgave s. 304* hvor det fremgår at *"Heller ikke offentlige forvaltningsorganer har klagerett, som alminnelig utgangspunkt. Det er Kongen i Statsråd og Stortinget som lovgiver som bestemmer hvilke oppgaver og hvilken rolle hvert forvaltningsorgan skal ha. Er beslutningsmyndighet lagt til ett forvaltningsorgan, er det ikke andre forvaltningsorganers sak å sette i gang noen form for formell overprøving av dette."*

Konflikter organene i mellom må løses "tjenestevei", av et forvaltningsorgan som er overordnet begge, og da som en rent intern forvaltningsmessig eller politisk prosess, ikke som en formell klagesak eller ved domstolene."

Departementet viser også til Geir Woxholth kommentarutgave til forvaltningsloven (2011) s. 509 der det står at "*Utgangspunktet er at de samfunnsmessige interesser som ivaretas av offentlige organer, primært skal fremmes gjennom at de trekkes inn i saksforberedelsen av de enkelte saker. Forvaltningslovens klageregler er ikke ment som middel til å fremme de nevnte interesser*".

Unntak

Det finnes også unntak fra utgangspunktet om at offentlige organer ikke har rettslig klageinteresse. Gjennom rettspraksis er det slått fast at offentlige organer kan ha klagerett som representant for innbyggerne eller en del av dem når det gjelder å ivareta allmenne interesser.

Departementet viser i denne sammenheng til Eckhoff og Smith *Forvaltningsrett* 10. utgave s. 294, hvor det står at "*kommuner og fylkeskommuner kan ha klagerett som representant for innbyggerne og for allmenne distriktsinteresser*". I Bernt og Rasmussen *Frihagens forvaltningsrett*, 2 utgave s. 305 nevnes det at "*Dette vil være aktuelt i situasjoner hvor kommuner ønsker å ivareta en mer generell interesse for innbyggerne i kommunen, samtidig som den enkelte innbygger enten ikke vil ha en tilstrekkelig konkretisert tilknytning til saken til å ha rettslig klageinteresse, eller det av andre grunner ikke er praktisk at denne legges på enkeltpersoner*".

Departementet mener at felling av rovvilt og jakt på gaupe ikke er et tilfelle som omfattes av unntakene fra hovedregelen om at kommuner ikke har klageadgang. Departementet viser i denne sammenheng til at det i teorien nevnes eksempler som gjelder spørsmål om felles interesser, som i Eckhoff og Smith *Forvaltningsrett*, 10. utgave s. 294, der det nevnes at en kommune må ha adgang til å klage over en utslippstillatelse som vil medføre store forurensninger i kommunen. Departementet viser videre til Jnr 2869/89 E som gjaldt spørsmål om Fylkesmannen hadde klageadgang på vedtak truffet i henhold til lov 14 juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. Fylkesmannen ble ikke gitt klageadgang da det var det offentliges interesser på området Fylkesmannen skulle ivareta, ikke spesielle gruppeinteresser.

Situasjonene og eksemplene det vises til i litteraturen og Lovavdelingens uttalelser kan etter departementets syn ikke overføres til vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe. I spørsmål om felling av rovvilt er det som kjent ulike syn, og ønsker om både felling og ikke felling. Dette taler etter departementets syn mot at felling av rovvilt kan anses som en mer generell interesse for innbyggere i kommunen, og mot at kommunen har rettslig klageinteresse.

Departementet viser videre til at en lang rekke organisasjoner og foreninger ofte klager på vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe. Organisasjoner har i stor utstrekning rett til å klage for å fremme medlemmenes eller gruppens interesser, og anses ofte å ha rettslig klageinteresse i medhold av forvaltningsloven § 28. Kommunenes anførsler i vedtak om felling av rovvilt og kvotejakt på gaupe vil ofte i stor grad være dekket av anførselene fra organisasjoner og foreninger, som dermed vil ivareta innbyggernes ulike interesser i disse tilfellene. Også dette taler etter departementets syn mot at kommunen har rettslig klageinteresse.

Departementet viser endelig til at kommuner innenfor regionen skal trekkes inn i nemndenes forvaltning. Dette følger av kommentarene til rovviltforskriften § 5 der det heter at *"Rovviltnemnden skal i sin forvaltning sørge for en nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen for å sikre at aktuelle hensyn i forvaltningen er godt belyst"*. Disse prosedyrene fører til at kommunale samfunnsmessige interesser vil bli belyst og tatt stilling til i nemndenes forvaltning.

Med henvisning til sammenhengen mellom reglene om søksmålskompetanse og forvaltningslovens klageregler, vil departementet nevne at tvisteloven § 1-4 a gir en særregel om kommuners adgang til å reise søksmål mot staten. Etter § 1-4 a er kommuner i enkelte tilfeller gitt adgang til å reise søksmål mot staten uten å oppfylle vilkårene i tvisteloven § 1-3. Denne utvidede søksmålsadgangen gjelder der et statlig organs avgjørelse endrer en kommunal avgjørelse eller er avgjørende for en kommunes rettigheter eller plikter. Vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe er etter departementets vurdering ikke av en slik karakter, og de hensynene som begrunner utvidet søksmålsadgang etter § 1-4 a gjør seg ikke i samme grad gjeldende.

Etter en samlet vurdering mener departementet på denne bakgrunn at kommunene etter gjeldende rett ikke har rettslig klageinteresse i saker som gjelder vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe, jf. forvaltningsloven § 28.

3.6.3. Vurdering av ulike løsninger

Et alternativ er å videreføre gjeldende rett. Etter departementets syn taler det for å videreføre gjeldende rett at kommuners interesser i vedtak om felling av rovvilt, som nevnt over, i stor grad vil bli ivarettatt av blant annet organisasjoner og foreninger med klageadgang og deres anførsler i den forbindelse. Det er dermed reelt sett begrenset behov for å endre gjeldende rett for å sikre at berørte kommuners syn i vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe blir hensyntatt i departementets klagebehandling av slike vedtak. Etter departementets syn er det videre en fordel om kommuners klageadgang følger forvaltningsloven, og det som generelt sett gjelder for kommuners klageadgang. I vurderingene av klageadgang etter forvaltningsloven er det gjort prinsipielle og grundige avveininger knyttet til kommuners klageadgang på forvaltningsvedtak, både for hovedregelen og unntakene nevnt i punktet over, som etter departementets syn bør legges til grunn også for vedtak om felling av rovvilt og kvotejakt på gaupe. Dette taler etter departementets syn mot at kommuner gis klageadgang for slike vedtak.

Etter departementets syn er det likevel ikke sterke grunner som taler mot at kommuner skal ha klageadgang på vedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften. Vedtak om felling av rovvilt blir ofte påklaget av en rekke aktører, og deres ulike anførsler vil i stor grad dekke også berørte kommuners syn i slike saker. Departementet tar i behandlingen av klagen også ofte med berørte kommuners innspill i sine vurderinger av klagesaken. Det kan likevel tenkes tilfeller der ingen påklager et vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe, og at det å gi kommuner klageadgang vil kunne innebære en faktisk endring. Dette vil være positivt for de berørte kommuner som ønsker å klage på slike vedtak, men vil samtidig innebære administrative konsekvenser for det organet som behandler klagen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at kommuner gis klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften, ved at dette presiseres i rovviltforskriften § 18 om klageadgang.

Departementet mener samtidig det bør være visse avgrensninger av hvilke kommuner som kan klage på slike vedtak. Som et utgangspunkt bør kommunen ha en tilknytning til vedtaket, enten ved at skadegjørende rovilt eller skadesituasjonen forekommer i kommunen eller i nær tilknytning til kommunegrensen.

3.6.4. Departementets forslag

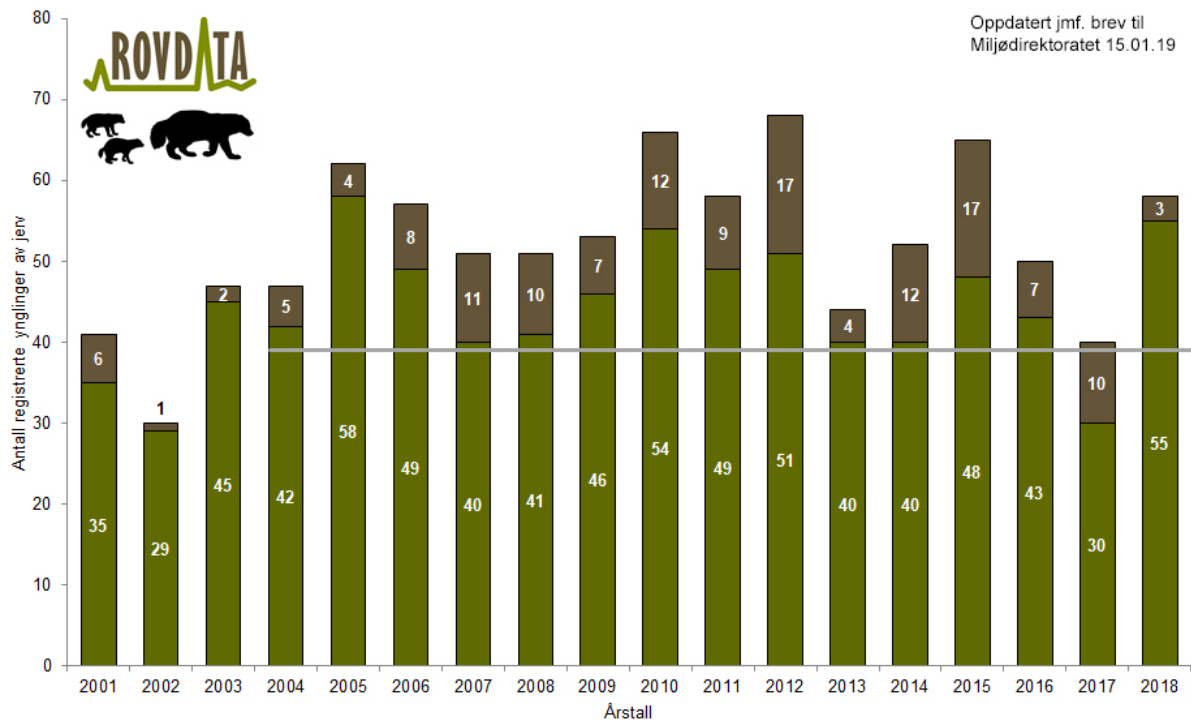
Departementet foreslår at kommuner gis klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften, ved at dette tas inn som et nytt tredje ledd i rovviltforskriften § 18 om klageadgang slik (*endring i kursiv*):

"Kommuner har klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne forskriften."

3.7. Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29 a og 34 – Fellingsmetoder for jerv

3.7.1. Bakgrunnen

Jerv er klassifisert som sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det betyr at jerv har svært høy risiko for å dø ut fra norsk natur. Stortinget har fastsatt det nasjonale bestandsmålet for jerv til 39 årlige ynglinger (ungekull). Rovdata har ansvaret for å rapportere om bestandsstatus for blant annet jerv, og de siste 10 årene har bestanden variert fra 40 til 68 årlige ungekull før hiuttak (figur 1).



Figur 1. Antall årlige fødte ungekull av jerv i Norge i perioden 2001-2018. Hiuttak, det vil si der mordyr og/eller valper er avlivet, fremkommer av brun del av søylene. Bestandsmålet på 39 årlige ungekull er representert ved den horisontale grå linjen. (kilde: Rovdata)

Generelt har bestanden av jerv ligget godt over bestandsmålet, og det er gjennomført et større antall hiuttak der mordyr og/eller valper blir avlivet. Hiuttak er en kontroversiell og ressurskrevende fellingsmetode. Det er derfor et mål å redusere omfanget av hiuttak gjennom å effektivisere lisensfelling.

På den bakgrunn sendte Klima- og miljødepartementet (KLD) den 20. februar 2015 på høring forslag til forskriftsendringer for mer effektiv lisensfelling av jerv, og midlertidige forskriftsendringer for å prøve ut enkelte nye virkemidler ble innført 14. juli 2015. Seks prosjekter fordelt på nesten hele landet var med i prøveordningen fra start, men antallet ble senere utvidet til ti prosjekter i løpet av den treårige ordningen som varte frem til 15. februar 2018.

Etter ønske fra flere aktører, besluttet KLD den 31. oktober 2018 at prøveordningen skulle videreføres midlertidig, slik at de som tidligere hadde fått tillatelse til å delta i slike

prøveprosjekter kunne fortsette prosjektene vinteren 2018/2019. Dette parallelt med at Miljødirektoratet gjennomførte en evaluering av prøveordningen.

Den 20. desember 2018 leverte Miljødirektoratet sin evaluering og faglige anbefaling til KLD. Direktoratet anbefalte at bruk av virkemidlene kunstig lys på åte og kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbåsn videreføres, og at endringene i forskriften om utøvelse av jakt, felling og fangst gjøres permanent.

Det vises også til Stortingets vedtak 386 i 2019:

"Stortinget ber regjeringa sende på alminneleg høyring eit forslag om å gjere forsøksordningane med fastmontert kunstig lys ved åtejakt og kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbåsn permanente ved endring av forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst."

3.7.2. Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

I forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst, § 29 a om kunstig lys ved åtejakt på jerv, heter det at:

"Fast montert kunstig lys kan benyttes ved åtejakt på jerv i prosjektområdene for prosjekter godkjent av Klima- og miljødepartementet for utprøving av slikt tiltak. Klima- og miljødepartementet kan fastsette vilkår for bruk av kunstig lys.

Avgrensningen av prosjektområdene skjer i samråd med Fylkesmannen."

Videre heter det i kommentarene til § 29 a at:

"Av hensyn til erfaringsinnhenting stilles krav om føring av logg for hvert åte der det benyttes kunstig lys. Av loggen skal det framgå avstand fra lys til åte, radius på opplyst areal fra åte, registrert vilt inklusiv jerv på åtet, skutt/påskutt jerv på åtet og hendelsesforløp. Dette inngår i retningslinjene til forskriften."

I forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 34, første og annet ledd, om krav om tilsyn, heter det at:

"Bruker av fangstredskap som fanger viltet levende plikter å føre tilsyn med fangstredskapet minst én gang hvert døgn. Ved fangst av villmink, gaupe og jerv skal det minst føres tilsyn hver morgen og kveld.

For jerv kan tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking erstatte fysisk tilsyn i prosjektområdene for prosjekter godkjent av Klima- og miljødepartementet for utprøving av slikt tiltak. Det er et vilkår at fangstbåsen ikke plasseres lenger unna enn at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold. Klima- og miljødepartementet kan fastsette ytterligere vilkår."

Videre heter det i kommentarene til § 34 at:

"Følgende vilkår gjelder for kameraovervåking/elektronisk overvåking:

- *Det må benyttes viltkameraer som er innstilt slik at de sender bilde til jegeren minimum to ganger daglig, morgen og kveld. Dato og tidspunkt skal framgå av bildene.*
- *Viltkameraene må stilles slik at man lett kan se om båsen er åpen eller lukket, samt at det kan identifiseres hvilke dyr som går inn i fangstbåsen.*

- *I tillegg til minimum to bilder pr dag skal kameraene ta bilder som sendes jegeren ved bevegelse foran kameraet. Jegeren skal også kunne sende SMS til kameraet slik at det tar bilde av båsen og sender det til jegeren.*
- *Som supplement til kameraet bør en fellevarsler monteres, som sender varsel til jeger dersom lokket faller ned.*
- *Det skal umiddelbart gjøres tilsyn med båsen ved teknisk svikt med kamera.*
- *Alle bilder skal arkiveres sikkert i en logg. Dersom bilde(r) mangler skal det gå klart fram av loggen hva som er årsak og hvilke tiltak som er iverksatt. Loggen skal løpende kunne fremvises på forespørsel fra naturoppsynet. Etter endt lisensfellingsperiode skal loggen rapporteres til Fylkesmannen i sin helhet.*
- *Ved godkjenning av fangstbåser til jerv skal Fylkesmannen vurdere plasseringen strengt før tillatelse blir gitt. God dekning for sending av bilder fra kameraene er en forutsetning. Videre skal jervebåsen plasseres slik at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold, og uten at fysisk tilsyn tar uforholdsmessig lang tid. Av kontrollhensyn legges det opp til at Fylkesmannen lagrer plassering av fangstbåsene digitalt i egnet verktøy, og sørger for at naturoppsynet får tilgang til GPS-posisjoner."*

Bernkonvensjonen inneholder bestemmelser om bruk av kunstig lys som kan være begrensende. Departementet er likevel av den oppfatning at det kan være fornuftig å åpne for at det kan gis forskriftsbestemmelser som tillater åtejakt med bruk av kunstig lys for jerv.

3.7.3. Vurdering av ulike løsninger

Det er ønskelig å effektivisere lisensfelling av jerv. Ny virkemidler kan bidra til reduserte tap av beitedyr.

I evalueringen av prøveordningen går det frem at 31 jerv ble felt under prøveordningsperioden, 18 jerv på åte med kunstig lys og 11 jerv i bås med kameraovervåking/elektronisk overvåking. Det var ingen trend til økt antall felt jerv ved bruk av virkemidlene, selv om virkemidlene bidro til fellinger. Det var heller ingen trend til økt oppnåelse av fellingskvotene. I evalueringen blir det nevnt at det er vanskelig å si hva som er utslagsgivende ved felling av jerv, og det kan ikke utelukkes at jervene også hadde blitt felt uten bruk av disse virkemidlene. Virkemidlene kan likevel bidra til mer effektiv felling av jerv ved at de tilrettelegger for økt sjanse for felling, samt at interessen for felling av jerv og dermed antall fellingstimer kan øke.

Bruk av kunstig lys på åte er rapportert å bedre skuddsikkerheten og minske faren for skadeskyting. I tillegg bidrar det til å forlenge tidsrommet for lisensfelling, altså antall mulige jaktdøgn, fordi det kan drives lisensfelling under dårligere lysforhold. Det har vært vanskelig å konkludere med hvilken effekt virkemiddelet har for fellingsresultatet, men Miljødirektoratet kan ikke se at fastmontert kunstig lys har hatt en negativ effekt på jerv ved økt skadeskyting eller at kravet til dyrevelferd ikke blir ivaretatt. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil skje skadeskyting og at nødvendig ettersøk i slike situasjoner blir vanskeligere når det er mørkt. Bruk av åte i seg selv kan bidra til å øke matgrunnlaget for jerven eller andre åtseletere, og i ukontrollerte former kan også målrettet felling og fellingsresultat bli vanskeliggjort, blant annet fordi jerven får mange åteplasser å velge mellom. Miljødirektoratet har nå en forskrift om bruk/utlegging av åte under utarbeidelse, der hensikten blant annet er å regulere bruk av åte i forbindelse med jakt, fangst og felling av vilt.

Bruk av kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbås har gitt positive erfaringer. Det har vært få rapporterte tilfeller av teknisk svikt, og der dette har skjedd, ble det utført tilsyn, og båsene ble stengt til problemet var løst. Bruk av slik overvåking av fangstbåser

reduerte behovet for manuell sjekk av fangstbåsen, og bidro til en effektivisering av fangstmetoden. Bruk av kameraovervåking/elektronisk overvåking kan bidra til å gjøre bruk av bås mer human og forhindre at jerv blir stående lenge i båsen. En forutsetning for dette er at elektronikken fungerer, og at krav og vilkår ved bruk av fangstbås blir fulgt. For å sikre human jaktutøvelse, vil de krav og vilkår som gjaldt i prøveordningen, slik som krav til utstyr, mobildekning og plassering av fangstbåser, bli videreført dersom virkemidlene skal tillates permanent. Det kan bli aktuelt med noen justeringer i vilkårene, blant annet etter innspill fra Fylkesmannen og Statens naturoppsyn om frekvensen på hvor ofte kameraet skal sende bilder og rapporteringsrutiner til Fylkesmannens vakttelefon ved teknisk svikt.

KLD foreslår å innføre bruk av kunstig lys på åte og kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbås ved lisensfelling av jerv. I løpet av treårsperioden for prøveordningen kan det ikke konkluderes med at bruken av virkemidlene har bidratt til økt antall felte jerv. KLD mener likevel, basert på erfaringene som har kommet gjennom prøveordningen, at disse virkemidlene på sikt kan bidra til å gjøre lisensfellingen av jerv mer effektiv og enklere for lisensjegerne. Som det nevnes i Miljødirektoratet sin evaluering av prøveordningen, kan en innføring av disse virkemidlene også bidra til høyere deltakelse i lisensfellingen, noe som i seg selv kan gjøre lisensfellingen mer effektiv.

I Miljødirektoratets evaluering pekes det videre på at det ikke er negative sider ved å ta virkemidlene i bruk, så lenge vilkår som ble satt til å gjelde for prøveordningen og krav til etterkontroll gjøres permanent. Det er et svært viktig punkt for at KLD foreslår endringen i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst.

3.7.4. Departementets forslag

KLD foreslår følgende endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29 a første ledd (*endringer i kursiv*):

"Fast montert kunstig lys kan benyttes ved åtejakt på jerv."

KLD foreslår samtidig at § 29 a annet ledd utgår.

KLD foreslår videre følgende endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 34 annet ledd (*endringer i kursiv*):

"For jerv kan tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking erstatte fysisk tilsyn.

Følgende vilkår gjelder for kameraovervåking/elektronisk overvåking:

- *Fangstbåsen skal ikke plasseres lenger unna enn at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold.*
- *Det må benyttes viltkameraer som er innstilt slik at de sender bilde til jegeren minimum to ganger daglig, morgen og kveld. Dato og tidspunkt skal framgå av bildene.*
- *Viltkameraene må stilles slik at man lett kan se om båsen er åpen eller lukket, samt at det kan identifiseres hvilke dyr som går inn i fangstbåsen.*
- *I tillegg til minimum to bilder pr dag skal kameraene ta bilder som sendes jegeren ved bevegelse foran kameraet. Jegeren skal også kunne sende SMS til kameraet slik at det tar bilde av båsen og sender det til jegeren.*
- *Som supplement til kameraet bør en fellevarsler monteres, som sender varsel til jeger dersom lokket faller ned.*
- *Det skal umiddelbart gjøres tilsyn med båsen ved teknisk svikt med kamera.*

- *Alle bilder skal arkiveres sikkert i en logg. Dersom bilde(r) mangler skal det gå klart fram av loggen hva som er årsak og hvilke tiltak som er iverksatt. Loggen skal løpende kunne fremvises på forespørsel fra naturoppsynet. Etter endt lisensfellingsperiode skal loggen rapporteres til Fylkesmannen i sin helhet.*
- *Ved godkjenning av fangstbåser til jerv skal Fylkesmannen vurdere plasseringen strengt før tillatelse blir gitt. God dekning for sending av bilder fra kameraene er en forutsetning. Videre skal jervebåsen plasseres slik at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold, og uten at fysisk tilsyn tar uforholdsmessig lang tid. Av kontrollhensyn legges det opp til at Fylkesmannen lagrer plassering av fangstbåsene digitalt i egnet verktøy, og sørger for at naturoppsynet får tilgang til GPS-posisjoner.*

Fylkesmannen kan ved tillatelse til bruk av fangstbåser til jerv fastsette ytterligere vilkår for bruk av elektronisk overvåking."

Departementet viser videre til kommentarene til disse forskriftsbestemmelsene i gjeldende rett. Kommentarene knyttet til § 29 a foreslås opphevet, og kommentarene til § 34 er foreslått forskriftsfestet. Departementet ber om innspill på dette.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

KLD har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser ved høringsforslagene. Vi kan ikke se at noen sider av forslagene reiser prinsipielle spørsmål.

4.1. Naturmangfoldloven

4.1.1. Naturmangfoldloven § 17 – Nødvergebestemmelsen

Valget av ordlyd i naturmangfoldloven § 17 annet ledd annet punktum antas ikke å ha økonomiske, administrative eller andre konsekvenser av betydning.

4.1.2. Naturmangfoldloven § 26 b – Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd

Etablering av en uavhengig rovviltklagenemnd vil medføre utgifter til drift av klagenemnda, nærmere bestemt godtgjørelse til medlemmer, lønn til sekretariat, utgifter til leie av lokaler, reiseutgifter mv. I tillegg til en grunnkostnad, vil utgiftene øke noe hvis man inkluderer skadefelling av enkelt dyr, erstatningsvedtak og tilskuddsvedtak, men økningen av utgifter antas å bli forholdsmessig liten sammenlignet med grunnkostnaden.

Miljødirektoratet må bruke noe administrative ressurser på den praktiske driften av klagenemnda. Samtidig som etablering av en klagenemnd medfører økte utgifter og ressursbruk i form av drift av nemnda, vil etableringen også frigjøre ressurser i departementet og i Miljødirektoratet. Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye dette utgjør. I tillegg frigjøres kapasitet hos politisk ledelse.

Vurderinger av og forslag knyttet til klagenemndas uavhengighet, myndighet, sammensetning mv. anses ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

4.2. Rovviltforskriften

4.2.1. Rovviltforskriften §§ 4 og 5 – Antall forvaltningsregioner for rovvilt

Dette forslaget kan ses i sammenheng med forslag om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av forvaltningsregioner. Forslagene er imidlertid to uavhengige forslag, og som ikke nødvendigvis er avhengig av hverandre.

En ny forvaltningsmodell med fire eller fem forvaltningsregioner for rovvilt vil ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, utover de konsekvenser som vil følge av regionreformen og elleve nye fylker. Forvaltningsregioner med grenser som samsvarer med de administrative grensene vil gi positive administrative konsekvenser. Fire forvaltningsregioner vil med departementets forslag redusere det totale antallet faste medlemmer i rovviltnemndene, noe som kan medføre en økonomisk innsparing med tanke på blant annet møte- og reisegodtgjørelse, møteutgifter m.v.

Foruten konsekvenser for rovviltnemndene, som må gjennom en omstrukturering i tråd med departementets forslag, mener KLD forslaget ikke direkte vil ha andre konsekvenser for aktuelle interesser på rovviltfeltet. Dette begrunner vi med at rovviltnemndene, som har ansvaret for forvaltningen av rovvilt innenfor den enkelte forvaltningsregion for rovvilt, fremdeles vil ha ansvaret for soneforvaltningen, det vil si å avsette områder prioritert til

henholdsvis beitedyr og rovvilt. Videre vil rovviltnemndenes myndighet i de ulike forvaltningsområdene, på samme måte som i dag, være knyttet opp mot oppfyllelse av bestandsmålene i forvaltningsregionen. I så måte medfører ikke forslaget noen endring sammenlignet med i dag.

Forslaget kan imidlertid ha indirekte konsekvenser for lokale rovviltbestander og beitebrukere, i de tilfeller der rovviltnemndene mener det er nødvendig å endre den geografiske arealdifferensieringen som følge av endringer i forvaltningsregionene. Dette kan medføre at tidligere beiteområder blir prioritert til rovvilt, eller at tidligere rovviltområder blir prioritert til beitedyr. Dette kan igjen medføre noe endret prioritering for bruk av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Endringer i arealdifferensiering kan også være belastende for beitebrukere som har innrettet seg og gjort langsiktige investeringer basert på gjeldende arealdifferensiering. Dette følges opp av rovviltnemndenes forvaltningsplan for rovvilt i den enkelte forvaltningsregion for rovvilt, med egne prosesser og høringer.

4.2.2. Rovviltforskriften § 4 a og 6 – Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner

Forslaget vil ikke innebære vesentlige økonomiske konsekvenser. Administrativt vil forslaget kreve økt samarbeid mellom rovviltnemnder og deres sekretariat (fylkesmenn). Eventuelle merkostnader dekkes innenfor KLDs til enhver tid gjeldende budsjetttramme.

4.2.3. Rovviltforskriften § 6 – Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt

KLDs forslag vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning. Endringen vil innebære noe økt arbeid i Landbruksdirektoratet i forbindelse med rovviltnemndenes revisjon av forvaltningsplanene.

4.2.4. Rovviltforskriften § 18 – Kommuners adgang til å klage på rovviltnemndenes vedtak om felling av rovvilt

Departementets forslag vil i liten grad få økonomiske og administrative konsekvenser, ettersom vedtak om felling av rovvilt i stor grad påklages av andre aktører i dag, og berørte kommuners innspill i den forbindelse vurderes sammen med klagers anførsler i slike klagesaker. Ved å gi kommuner klageadgang kan det øke ressursbruken noe på klagebehandling.

I tilfeller der ikke andre aktører har påklaget et vedtak om felling, og en berørt kommune påklager et slikt vedtak, vil det innebære administrative konsekvenser for det organet som skal behandle en økt mengde klager (per i dag er KLD klageinstans i en rekke saker, men se høringsforslag 3.2 om å etablere en uavhengig rovviltklagenemnd).

4.3. Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29 a og 34 – Fellingsmetoder for jerv

KLD kan ikke se at det foreligger vesentlige direkte økonomiske eller administrative konsekvenser ved innføring av virkemidlene i vårt forslag til endring av forskriften. Det vil

imidlertid forventes noe ekstra administrasjon for fylkesmennene blant annet for godkjenning og utplassering av fangstbåser. Dette administreres innenfor gjeldende budsjettammer.

KLDs endringsforslag, basert på evalueringen av den treårige prøveordningen, kan føre til økt effektivitet i lisensfellingen av jerv, enten direkte ved høyere fellingsrate, eller indirekte gjennom økt motivasjon til jegere. Dette vil kunne redusere behovet for ressurskrevende, ekstraordinære skadefellinger/ hiuttak av jerv.

5. Merknader til lovforslag

Til naturmangfoldloven § 17 annet ledd annet punktum

Det tas inn et vilkår om at avliving av vilt til forsvar for bufe, tamrein osv. "må anses påkrevd". Vilkåret må ses i lys av Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) art. 9 nr. 1. Konvensjonsbestemmelsen stiller som krav for felling av en rekke arter at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. I den tidligere nødvergebestemmelsen i viltloven § 11 var det et vilkår at avliving "må anses påkrevd". Vilkåret falt ved en inkurie ut da bestemmelsen ble overført til naturmangfoldloven. Endringen gjøres for å rette opp denne inkurien og for å bringe bestemmelsen i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen.

Vilkåret om at avliving "må anses påkrevd" vil være oppfylt dersom det ikke foreligger andre, mindre vidtgående handlingsalternativer som fremstår som aktuelle eller hensiktsmessige. Dersom det foreligger andre, mindre vidtgående handlingsalternativer, innebærer vilkåret at disse må være forsøkt uten at det har avverget situasjonen. Eksempler på mindre vidtgående handlinger kan være gjennomføring av skremmeforsøk, som roping eller avfyring av skremmeskudd, eller jaging ved bruk av tilgjengelig stokk eller lignende dersom det er snakk om mindre vilt.

Ordlyden endres i tillegg fra "under direkte angrep" til "på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep". Endringen gjøres for å kodifisere rettspraksis, jf. Rt-2004-1854. I kjennelsen fant Høyesterett at "under direkte angrep" må tolkes noe mer romslig enn det som kan sies å følge av en snever ordfortolkning, men at dette må begrenses til tilfeller hvor et angrep er umiddelbart forestående.

Ordlyden "umiddelbart forestående angrep" innebærer at nødvergeretten kan inntre før viltet har gått til angrep på bufe, tamrein, gris, hund eller fjørfe. At angrepet må være umiddelbart forestående innebærer imidlertid at viltet enten må være i ferd med å angripe, eller at det må være klare indikasjoner på at viltet har til hensikt å straks gå til angrep. Det at viltet befinner seg nært bufe, tamrein osv. vil ikke i seg selv være tilstrekkelig indikasjon på et umiddelbart forestående angrep. Den omstendighet at viltet befinner seg i samme innhegning eller lignende som bufe, tamrein osv. vil heller ikke i seg selv være tilstrekkelig indikasjon på et umiddelbart forestående angrep (dette gjelder ikke for vilt innenfor rovdryrsikkert hegn som reguleres av særskilte regler i naturmangfoldloven § 17 a). I Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2004 s.1854 gjaldt saken en bjørn som hadde blitt felt etter at den hadde stått rolig ved fôringskassen i en grisebinge i ca. to minutter. De siste minuttene før skuddet falt hadde bjørnen ikke vist interesse for grisene. Høyesterett fant at det ikke var gitt tilfredsstillende begrunnelse for at tiltalte hadde rimelig grunn til å tro at et angrep på grisene var nært forestående og opphevet avgjørelsen fra lagmannsretten.

Ordlyden "på grunn av et pågående (...) angrep" klargjør at nødvergeretten ikke bare kommer til anvendelse ved et umiddelbart forestående angrep, men også under et pågående angrep. Et pågående angrep foreligger der viltet har gått til angrep på viltet, og angrepet ikke er avsluttet.

Til naturmangfoldloven § 26 b

Det følger av første ledd at Rovviltklagenemnda skal behandle vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkeltdyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger. Hjemmelsgrunnlagene for vedtakene er ikke angitt spesifikt, for å unngå å måtte endre loven ved eventuelle endringer i forskriftene. Det vil imidlertid fremgå av de aktuelle forskriftene at Rovviltklagenemnda er klageinstans.

Annet ledd regulerer de viktigste spørsmålene knyttet til Rovviltklagenemndas uavhengighet. Rovviltklagenemnda er et uavhengig forvaltningsorgan som er administrativt underlagt departementet. Det følger av bestemmelsen at departementet ikke kan instruere klagenemnda om avgjørelse i enkeltsaker eller omgjøre Rovviltklagenemndas vedtak. Departementet kan heller ikke gi nemnda generelle instruksjoner om lovtolkning eller skjønnsutøvelse eller prioritering av saker. Departementet kan imidlertid beskrive hvordan regler skal forstås ved å gi kommentarer til forskriftene, slik praksis er i dag. Kommentarene er tilgjengelige i Lovdata. Departementet kan også på vanlig måte angi kriterier for skjønnsutøvelsen i lov og forskrift.

At Rovviltklagenemnda er administrativt underlagt departementet, innebærer at departementet er klageinstans etter offentleglova og at det i utgangspunktet er klageinstans etter forvaltningsloven i saker der nemnda er førsteinstans. Nemnda vil være førsteinstans hvis den omgjør vedtak av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35, ved avslag på begjæring om partsinnsyn og ved avgjørelser nemnda treffer om dekning av sakskostnader.

Rovviltklagenemndas myndighet er ikke regulert i bestemmelsen, da myndigheten følger hovedregelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd. Der følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

De alminnelige skrankene for domstolenes prøvelse av forvaltningsvedtak gjelder.

Tredje ledd regulerer forholdet mellom departementet og førsteinstans. I saker hvor Rovviltklagenemnda er klageinstans, kan departementet ikke instruere det organet som behandler saken i førsteinstans, om behandlingen av enkeltsaker. Departementet kan imidlertid gi førsteinstansen generelle instruksjoner om blant annet lovforståelse, skjønnsutøvelse mv.

Rovviltklagenemndas adgang til å omgjøre vedtak fra førsteinstans er ikke særskilt regulert i bestemmelsen, da forvaltningsloven § 35 gjelder. Klagenemnda kan altså omgjøre slike vedtak etter eget tiltak. Dette gjelder bare vedtak som det er klagerett på og for eksempel ikke Miljødirektoratets beslutninger om ekstraordinære uttak, som treffes etter eget tiltak.

Det følger av fjerde ledd at departementet oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda. Oppnevning av nemnda skjer ved kongelig resolusjon, som fremmes av Klima- og miljødepartementet. KLD mottar forslag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og rådfører seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om sammensetningen av rovviltklagenemnda. Sammensetningen skal sikre at Rovviltklagenemnda har kompetanse om landbruk, samisk kultur- og naturgrunnlag og forutsetninger for å nå den todelte målsetningen i rovviltpolitikken.

Bestemmelsen angir ikke antall medlemmer i Rovviltklagenemnda. Dette vil følge av forskrift, jf. femte ledd.

Etter femte ledd kan Kongen ved forskrift gi nærmere regler om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering, saksbehandling mv. I en slik forskrift, kan det blant annet

være relevant å gi nærmere bestemmelser om antall medlemmer, hvilken ekspertise medlemmene skal ha, hvilket tidsrom medlemmene oppnevnes for, sekretariatets størrelse, kompetanse og plassering, antall møter og møtestruktur, saksbehandlingsregler samt regler for innkalling til møter og stemmegivning.

Klagenemnda skal bestå av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning og ledes av en jurist. Det bør tilstrebes å finne medlemmer med faglig tyngde og integritet og som ikke har profilert seg spesielt i den offentlige debatten om rovvilt. Medlemmene skal samlet ha kompetanse på mange ulike områder, se omtalen av fjerde ledd. Hovedvekten av kompetansen må likevel ligge på rovviltartene.

6. Forslag til endringslover/-forskrifter

Forslag til vedtak om endringer i naturmangfoldloven

I

I lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) gjøres følgende endringer:

§ 17 annet ledd annet punktum skal lyde:

Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt *når det må anses påkrevd på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe.*

Ny § 26 b skal lyde:

§ 26 b (Rovviltklagenemnda)

Vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkeltdyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger kan påklages til Rovviltklagenemnda.

Departementet kan ikke instruere Rovviltklagenemnda om avgjørelse i enkeltsaker eller omgjøre vedtak truffet av nemnda. Departementet kan heller ikke instruere Rovviltklagenemnda om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller prioritering av saker.

I saker hvor Rovviltklagenemnda er klageinstans, kan departementet ikke instruere det organet som behandler saken i førsteinstans, om avgjørelse i enkeltsaker. Departementet kan heller ikke omgjøre vedtak i slike saker.

Departementet oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering, saksbehandling mv.

II

Loven trer i kraft når Kongen bestemmer.

Forskrift om endringer i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt

(Fastsatt av Klima- og miljødepartementet med hjemmel i lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) § 4 og § 6)

I

I forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) foretas følgende endringer:

§ 4 skal lyde:

Alternativ 1:

§ 4 Forvaltningsregioner

Det skal være *fire* forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser.

Forvaltningsregionene har følgende avgrensning:

- a) Region Nord: Troms og Finnmark,
- b) Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag,
- c) Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland,
- d) Region Østlandet: Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder.

Alternativ 2:

§ 4 Forvaltningsregioner

Det skal være *fem* forvaltningsregioner med tilhørende nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor regionens grenser.

Forvaltningsregionene har følgende avgrensning:

- a) Region Nord: Troms og Finnmark,
- b) Region Midt-Norge: Nordland og Trøndelag,
- c) Region Vestlandet: Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland,
- d) Region Østlandet: Innlandet, Oslo og Viken,
- e) Region Sørlandet: Vestfold og Telemark og Agder.

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4a. Nasjonale bestandsmål for forvaltningsregioner

Nasjonale mål for antall årlige ynglinger for de ulike rovviltartene sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla:

Gaupe: 42 årlige ynglinger,

Jerv: 15 årlige ynglinger,

Bjørn: 3 årlige ynglinger,

Ulv: 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

Nasjonale mål for antall årlige ynglinger for de ulike rovviltartene nord for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla:

Gaupe: 23 årlige ynglinger,

Jerv: 24 årlige ynglinger,

Bjørn: 10 årlige ynglinger.

§ 6 skal lyde:

Rovviltnemnden skal utarbeide en regional forvaltningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. *I utarbeidelsen av den geografiske differensieringen skal rovviltnemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner.* Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovviltnemnden vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdepende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert forvaltning. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter.

Rovviltnemnden skal ha nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen ved utformingen av forvaltningsplanen. Planen skal sendes Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnden.

§ 18 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommuner har klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne forskriften.

II

Forskriften trer i kraft straks.

Forskrift om endringer i forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst

(Fastsatt av Klima- og miljødepartementet med hjemmel i lov av 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) § 20 femte ledd, § 24 annet ledd og § 26 nr. 10, jf. delegeringsvedtak 2. april 1982 nr. 592)

I

I forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om jakt, felling og fangst foretas følgende endringer:

§ 29 a skal lyde:

Fast montert kunstig lys kan benyttes ved åtejakt på jerv.

§ 34 annet ledd skal lyde:

For jerv kan tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking erstatte fysisk *tilsyn*.

Følgende vilkår gjelder for kameraovervåking/elektronisk overvåking:

- *Fangstbåsen skal ikke plasseres lenger unna enn at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold.*
- *Det må benyttes viltkameraer som er innstilt slik at de sender bilde til jegeren minimum to ganger daglig, morgen og kveld. Dato og tidspunkt skal framgå av bildene.*
- *Viltkameraene må stilles slik at man lett kan se om båsen er åpen eller lukket, samt at det kan identifiseres hvilke dyr som går inn i fangstbåsen.*
- *I tillegg til minimum to bilder pr dag skal kameraene ta bilder som sendes jegeren ved bevegelse foran kameraet. Jegeren skal også kunne sende SMS til kameraet slik at det tar bilde av båsen og sender det til jegeren.*
- *Som supplement til kameraet bør en fellevarsler monteres, som sender varsel til jeger dersom lokket faller ned.*
- *Det skal umiddelbart gjøres tilsyn med båsen ved teknisk svikt med kamera.*
- *Alle bilder skal arkiveres sikkert i en logg. Dersom bilde(r) mangler skal det gå klart fram av loggen hva som er årsak og hvilke tiltak som er iverksatt. Loggen skal løpende kunne fremvises på forespørsel fra naturoppsynet. Etter endt lisensfellingsperiode skal loggen rapporteres til Fylkesmannen i sin helhet.*
- *Ved godkjenning av fangstbåser til jerv skal Fylkesmannen vurdere plasseringen strengt før tillatelse blir gitt. God dekning for sending av bilder fra kameraene er en forutsetning. Videre skal jervebåsen plasseres slik at fysisk tilsyn kan gjennomføres uansett vær- og føreforhold, og uten at fysisk tilsyn tar uforholdsmessig lang tid. Av kontrollhensyn legges det opp til at Fylkesmannen lagrer plassering av fangstbåsene digitalt i egnet verktøy, og sørger for at naturoppsynet får tilgang til GPS-posisjoner.*

Fylkesmannen kan ved tillatelse til bruk av fangstbåser til jerv fastsette ytterligere vilkår for bruk av elektronisk overvåking.

II

Forskriften trer i kraft straks.