



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven
(nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering
av Rovviltklagenemnda)



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven
(nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering
av Rovviltklagenemnda)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Etablering av Rovviltklagenemnda – ny § 19 a i naturmangfoldloven	24
1.1	Innledning	5	5.1	Bakgrunn for lovforslaget	24
1.2	Oppsummering av proposisjonsdel	6	5.2	Gjeldende rett	24
1.2.1	Hovedtrekk i departementets forslag	6	5.3	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	25
1.3	Oppsummering av meldingsdel	6	5.4	Høringsinstansenes syn	28
1.3.1	Hovedtrekk i departementets forskriftsendringer	6	5.4.1	Støtte til lovforslaget	28
1.3.2	Lisensfellingsperioden for ulv	7	5.4.2	Kritikk av lovforslaget	29
1.4	Oversikt over proposisjonens innhold	7	5.4.3	Merknader til Rovviltklagenemndas myndighet	30
			5.4.4	Merknader til forholdet til overordnet myndighet	31
			5.4.5	Merknader til Rovviltklagenemndas sammensetning	31
2	Høringen	8	5.4.6	Merknader til oppnevningen av Rovviltklagenemnda	32
2.1	Høringsforslagene	8	5.4.7	Øvrige merknader	32
2.2	Høringsinstanser og -innspill	8	5.5	Departementets vurderinger	32
3	Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund	11	5.5.1	Om etablering av Rovviltklagenemnda	32
3.1	Avholdelse av konsultasjoner	11	5.5.2	Forholdet til overordnet myndighet	34
3.2	Protokoll fra konsultasjonen mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet	11	5.5.3	Sammensetning	34
3.3	Protokoll fra konsultasjonen mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet	13	5.5.4	Oppnevning	34
Del I	Proposisjonsdel	15	Del II	Meldingsdel	37
4	Endringer i bestemmelsen om nødverge til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe – naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum	17	6	Antall forvaltningsregioner for rovvilt og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner – rovviltforskriften §§ 4, 4a og 6	39
4.1	Bakgrunn for lovforslaget	17	6.1	Bakgrunn	39
4.1.1	Vilkåret om at avliving må anses påkrevd	17	6.2	Dagens inndeling av forvaltningsregioner for rovvilt og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner	40
4.1.2	Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1854	17	6.3	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	41
4.2	Gjeldende rett	18	6.3.1	Antall forvaltningsregioner for rovvilt	41
4.2.1	Norsk rett	18	6.3.2	Felles bestandsmål og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner	44
4.2.2	Bernkonvensjonen	18	6.4	Høringsinstansenes syn	46
4.3	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	19	6.4.1	Antall forvaltningsregioner for rovvilt	46
4.4	Høringsinstansenes syn	20	6.4.2	Felles bestandsmål	46
4.5	Departementets vurderinger	22	6.4.3	Omfordeling av bestandsmål for gaupe	46

6.4.4	Regionalt samarbeid om forvaltningsplaner	46	9	Fellingsmetoder for jerv – forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34	59
6.5	Departementets endringer	47			
6.5.1	Endringer i antall forvaltningsregioner for rovvilt	47	9.1	Dagens prøveordning med lys på åte og elektronisk overvåking av jervebås	59
6.5.2	Om felles bestandsmål	50	9.2	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	60
6.5.3	Endringer i regionalt samarbeid om forvaltningsplaner	50	9.3	Høringsinstansenes syn	61
6.6	Endringer i rovviltforskriften §§ 4, 4a og 6	51	9.4	Endringer i virkemiddelbruken ved lisensfelling av jerv	61
7	Landbruksdirektoratets rolle i arbeidet med regionale forvaltningsplaner for rovvilt – rovviltforskriften § 6	53	9.5	Endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34	61
7.1	Dagens ordning med uttalelse til forvaltningsplaner for rovvilt	53	10	Lisensfellingsperioden for ulv.....	63
7.2	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	53	10.1	Bakgrunn	63
7.3	Høringsinstansenes syn	53	10.2	Høringsforslag og departementets vurderinger	63
7.4	Endringer i hvilke instanser som gis rett til å avgi uttalelse til forvaltningsplaner for rovvilt	54	10.2.1	Biologiske hensyn	63
7.5	Endringer i rovviltforskriften § 6	54	10.2.2	Hensyn til effektiv felling	65
8	Kommuners adgang til å klage på vedtak etter rovviltforskriften – rovviltforskriften § 18	55	10.3	Departementets konklusjoner	65
8.1	Dagens klageadgang på vedtak etter rovviltforskriften	55	10.3.1	Lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen	65
8.1.1	Bakgrunn	55	10.3.2	Lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen	65
8.1.2	Hovedregelen	55	10.3.3	Om lik lisensfellingsperiode innenfor og utenfor ulvesonen	66
8.1.3	Unntak	55	11	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	67
8.2	Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet	56	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	68
8.3	Høringsinstansenes syn	57			
8.4	Endringer i klageadgangen på vedtak etter rovviltforskriften	57			
8.5	Endringer i rovviltforskriften § 18	58			
				Forslag til lov om endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda)	71



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 24. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Klima- og miljødepartementet legger med dette fram to forslag om endringer i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), og redegjør for fem endringer i 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).

Del 1 av denne proposisjonen er en lovproposisjon som omhandler forslag til endring av naturmangfoldloven § 17 andre ledd om nødverge til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe og forslag om ny bestemmelse om etablering av Rovviltklagenemnda i naturmangfoldloven § 19 a.

Del 2 av denne proposisjonen er en meldingsdel som redegjør for endringer i antall forvaltningsregioner for rovvilt, føringer om regionalt samarbeid om forvaltningsplaner, at Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt, og at kommuner gis adgang til å klage på vedtak om kvote for betinget skadefelling av rovvilt, kvote for lisensfelling av rovvilt og kvote for kvotejakt på gaupe fattet med hjemmel i rovviltforskriften. Disse endringene gjennomføres av Klima- og miljødepartementet i rovviltforskriften. Videre omhandler meldingsdelen to nye virkemidler ved lisensfelling av jerv. Disse endringene gjennomføres av Klima- og miljødepartementet i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst. Meldingsdelen inneholder i tillegg en orientering om vurderinger av lisensfellingsperioden for ulv.

1.2 Oppsummering av proposisjonsdel

1.2.1 Hovedtrekk i departementets forslag

1.2.1.1 Nødverge til forsvar for bufe, tamrein mv.

Klima- og miljødepartementet foreslår følgende:

Det gjøres to endringer i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum. For det første innføres et vilkår om at avliving av vilt til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe etter bestemmelsen kan skje «når det må anses påkrevd». For det andre endres ordlyden fra «under direkte angrep» til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep».

1.2.1.2 Rovviltklagenemnda

Klima- og miljødepartementet foreslår følgende:

Det opprettes en ny § 19 a i naturmangfoldloven, som hjemler Rovviltklagenemnda.

Rovviltklagenemnda behandler klager på vedtak om kvoter for kvotejakt på gaupe, 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.

Rovviltklagenemnda skal bestå av fagpersoner uten organisasjons- og partstilknytning. Medlemmene skal ha kompetanse om rovvilt, husdyr, reindriftsfag og samisk kultur- og naturgrunnlag. Klagenemnda skal ledes av en jurist. Medlemmer av Rovviltnemnda blir utnevnt av Kongen i statsråd.

Klima- og miljødepartementet kan ikke instruere Rovviltklagenemnda om avgjørelse i enkelt saker eller omgjøre vedtak truffet av nemnda. Departementet kan heller ikke instruere Rovviltklagenemnda om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller prioritering av saker.

I ny § 19 a i naturmangfoldloven etableres det en hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering og saksbehandling mv.

1.3 Oppsummering av meldingsdel

1.3.1 Hovedtrekk i departementets forskriftsendringer

1.3.1.1 Antall forvaltningsregioner for rovvilt og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endringer knyttet til forvaltningsregioner for rovvilt:

Antall forvaltningsregioner for rovvilt reduseres fra åtte til seks forvaltningsregioner med følgende geografiske avgrensning:

- Region 1: Troms og Finnmark
- Region 2: Nordland
- Region 3: Møre og Romsdal og Trøndelag
- Region 4: Innlandet
- Region 5: Oslo, Viken og Vestfold og Telemark
- Region 6: Agder, Rogaland og Vestland

Klima- og miljødepartementet flytter i tillegg tre ynglinger av gaupe fra nord til sør i Norge, blant annet av hensyn til samisk tamreindrift.

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endringer knyttet til økt samarbeid ved utarbeidelse og revisjon av regionale forvaltningsplaner for rovvilt:

I utarbeidelsen av forvaltningsplaner skal rovviltnemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner. Ved utarbeidelse og revidering av forvaltningsplaner skal rovviltnemnder i berørte forvaltningsregioner få saken på alminnelig høring, og dersom høringen viser at det er uenighet skal det være en dialog mellom de aktuelle nemndene med siktemål om å komme til enighet. Dersom aktuelle nemnder ikke kommer til enighet, kan en rovviltnemnd i en berørt forvaltningsregion bringe den aktuelle forvaltningsplanen inn for Klima- og miljødepartementet som fastsetter forvaltningsplanen.

Forslaget i den alminnelige høringen om felles bestandsmål for Nord-Norge og Sør-Norge frafalles.

1.3.1.2 Om Landbruksdirektoratets rolle i arbeidet med regionale forvaltningsplaner for rovvilt

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endring:

Landbruksdirektoratet gis rett til å uttale seg til regionale forvaltningsplaner for rovvilt før planen vedtas av rovviltnemnden. Landbruksdirektoratet skal gjennom sin uttalelse bidra med kunnskap om forvaltning av sau og tamrein, hvordan den geografiske differensierte forvaltningen best kan ivaretas og hvordan landbrukets virkemidler eventuelt kan benyttes for å redusere tapene av sau og tamrein til rovvilt i de rovviltprioriterte områdene.

1.3.1.3 Kommuners adgang til å klage på vedtak etter rovviltforskriften

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endring:

Kommuner gis adgang til å klage på vedtak om kvote for betinget skadefelling av rovvilt, kvote for lisensfelling av rovvilt og kvote for kvotejakt på gaupe fattet med hjemmel i rovviltforskriften.

1.3.1.4 Nye virkemidler ved lisensfelling av jerv

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endringer:

Det åpnes for bruk av fast montert kunstig lys ved åtejakt på jerv, der jakten skjer som del av lisensfelling. Det stilles krav om rapportering ved bruk av dette virkemiddelet.

Det åpnes for at tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking kan erstatte fysisk tilsyn av fangstbås ved lisensfelling av jerv. Det stilles nærmere vilkår for slikt tilsyn.

1.3.2 Lisensfellingsperioden for ulv

Klima- og miljødepartementet har merket seg at det på nytt er foreslått at det gjennomføres en vurdering av lisensfellingsperioden for ulv etter at denne ble endret i 2019. Det har også blitt reist spørsmål om det er gjort konkrete vurderinger av lisensfellingsperioden *innenfor* ulvesona. Klima- og miljødepartementet ser det derfor hensiktsmessig å gi Stortinget en nærmere orientering om saken i et eget punkt i meldingsdelen.

1.4 Oversikt over proposisjonens innhold

Del 1 av proposisjonen er en lovproposisjon. Forslaget til endring i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum om nødverge presenteres i punkt 4 og forslag til etablering av Rovviltklagenemnda i ny § 19 a i naturmangfoldloven presenteres i punkt 5. Under hvert av punktene gis det en beskrivelse av bakgrunnen for forslaget, gjeldende rett, og en oppsummering av Klima- og miljødepartementets vurderinger og forslag i høringsnotatene. Deretter følger en beskrivelse av hovedtrekk fra innspillene fra den alminnelige høringen og Klima- og miljødepartementets vurderinger knyttet til forslaget. En vurdering av de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene og forslag til spesialmerknader til bestemmelsene finnes i punkt 11 og 12.

Del 2 av proposisjonen er en meldingsdel. Punkt 6 omhandler endringer i antall forvaltningsregioner for rovvilt og føringer om regionalt samarbeid om forvaltningsplaner. Punkt 7 omhandler Landbruksdirektoratets rolle i arbeidet med regionale forvaltningsplaner for rovvilt. Punkt 8 omhandler kommuners adgang til å klage på vedtak etter rovviltforskriften. Punkt 9 omhandler to nye virkemidler ved lisensfelling av jerv. Punkt 10 omhandler lisensfellingsperioden for ulv.

2 Høringen

2.1 Høringsforslagene

Klima- og miljødepartementet sendte 6. juni 2019 på alminnelig høring forslag til endring i naturmangfoldloven, rovviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst. Høringsfristen var 1. oktober 2019.

Departementet foreslo følgende:

- Endringer i bestemmelsen om nødverge til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum, for å rette opp det som ved en inkurie falt ut da naturmangfoldloven ble opprettet og bringe bestemmelsen i tråd med Bernkonvensjonen, samt følge opp Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1854.
- Etablering av Rovviltklagenemnda i ny § 19 a i naturmangfoldloven.
- Endringer i rovviltforskriften §§ 4 og 5 om antall forvaltningsregioner for rovvilt. Departementet foreslo at det opprettes fire eller fem nye forvaltningsregioner.
- Endringer i rovviltforskriften §§ 4 og 6 om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av flere forvaltningsregioner, for å oppnå at rovviltbestandene i større grad enn i dag forvaltes på tvers av regiongrensene.
- Endringer i rovviltforskriften § 6, for å gi Landbruksdirektoratet rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt.
- Endringer i rovviltforskriften § 18, for å gi kommuner klageadgang på vedtak om felling etter rovviltforskriften.
- Endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34, for å tillate nye virkemidler ved lisensfelling av jerv, for å gjøre lisensfellingen mer effektiv.

2.2 Høringsinstanser og -innspill

Høringsnotatet ble 6. juni 2019 sendt på alminnelig høring til følgende instanser:

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Artsdatabanken
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Rovviltnemndene
Rådet for dyreetikk
Økokrim

Fylkesmennene

Sametinget

Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene

Kommunene
Kommunesektorens organisasjon

Statskog SF

Høgskolen i Innlandet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norsk institutt for bioøkonomi
Norsk institutt for naturforskning
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø

Aksjonen Rovviltets Røst
Bygdefolk for rovdyr
Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk
Foreningen Våre Rovdyr
Jegernes interesseorganisasjon
Natur og ungdom
Naturvernforbundet
NOAH - for dyrs rettigheter
Norges Bondelag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Industri

Norsk Kennel Klub
 Norsk Sau og Geit
 Norske Reindriftsamers Landsforbund
 NORSKOG
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
 (SABIMA)
 Sjømat Norge
 Sjømatbedriftene
 Utmarkkommunenenes Sammenslutning
 WWF Verdens naturfond

I etterkant har det vært kommunikasjon med Norsk Ornitologisk Forening om at foreningen ble utelatt fra listen over høringsinstanser grunnet en feil.

Departementet mottok til sammen nærmere 140 innspill til høringen. Høringsuttalelsene i sin helhet er å finne på Klima- og miljødepartementets nettsider.

Følgende instanser og organisasjoner hadde realitetsmerknader til høringsnotatet:

Justis- og beredskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet

Alle rovviltnemndene
 Landbruksdirektoratet
 Mattilsynet

Fylkesmannen i Agder
 Fylkesmannen i Innlandet
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Oslo og Viken
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Trøndelag
 Fylkesmannen i Troms og Finnmark
 Fylkesmannen i Vestland

Sametinget

Aust-Agder fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Innlandet fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Vest-Agder fylkeskommune

Alvdal kommune
 Aremark kommune
 Aurskog-Høland kommune
 Bardu kommune

Bergen kommune
 Eidsvoll kommune
 Engerdal kommune
 Fauske kommune
 Flå kommune
 Folldal kommune
 Gausdal kommune
 Grong kommune
 Hattfjelldal kommune
 Hol kommune
 Hægebostad kommune
 Høylandet kommune
 Indre Østfold kommune
 Kongsvinger kommune
 Lesja kommune
 Lillehammer kommune
 Luster kommune
 Marker kommune
 Meråker kommune
 Midt-Telemark landbrukskontor
 Namsskogan kommune
 Nes kommune
 Nettet kommune
 Nord-Fron kommune
 Nore og Uvdal kommune
 Os kommune
 Oslo kommune
 Rendalen kommune
 Ringebu kommune
 Rømskog kommune
 Sarpsborg kommune
 Sel kommune
 Snåsa kommune
 Stange kommune
 Steinkjer kommune
 Sunndal kommune
 Surnadal kommune
 Sør-Fron kommune
 Tolga kommune
 Trysil kommune
 Tynset kommune
 Vågå kommune
 Østre Toten kommune
 Øyer kommune
 Ål kommune

Midtre Namdal Samkommune
 Regionrådet for Fjellregionen
 Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal

Rovviltutvalget i Norddal kommune
 Rovviltutvalget i Rauma kommune
 Viltnemnda i Kvinesdal

Nordlandsforskning

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norsk institutt for bioøkonomi
 Norsk institutt for naturforskning

Innlandet Høyre
 Pensjonistpartiet Våler
 Trøndelag Arbeiderparti

Bygdefolk for Rovdyr
 Dyrebeskyttelsen Norge
 Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk
 Foreningen Våre Rovdyr
 Fosen Naturvernforening
 Hedmark Bonde- og Småbrukarlag
 Kautokeino Flyttsamslag
 Klettsetra seterlag
 Naturvernforbundet
 Nei til nedslakting av ulv i Norge
 NOAH – for dyrs rettigheter
 Nordland Bonde- og Småbrukarlag
 Nordland Reindriftsamers Fylkeslag
 Norges Bondelag
 Norges Fjellstyresamband
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus
 Norges Jeger- og Fiskerforbund – Oppland
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Kennel Klub
 Norsk Ornitologisk Forening
 Norsk Sau og Geit
 Norske Harehundklubbers Forbund
 Norske Reindriftsamers Landsforbund

NORSKOG
 Oppland Bonde- og Småbrukarlag
 Oppland Bondelag
 Oppland Sau og Geit
 Rovviltets Røst
 Sogn og Fjordane Bonde- og Småbrukarlag
 Svahken sijte (Elgå reinbeitedistrikt)
 Sølendalen Hamnelag
 Telemark Bonde- og Småbrukarlag
 TYR
 TYR Innlandet
 Ulvens Dag
 Utmarkskommunenenes Sammenslutning
 WWF Verdens naturfond
 Ål sankelag
 Kiær Mykleby
 Sylli Skog AS
 Ulvig Kiær AS
 Vegard Austmo (Reinsjø fjellstyre)
 Fire privatpersoner
 En anonym person

Følgende høringsinstanser hadde ikke realitetsmerknader til høringsnotatet:

Akershus fylkeskommune
 Politidirektoratet

Departementet vil i proposisjonen ikke gjengi eller omtale nærmere innspill fra høringsinstansene som ikke omhandler eller som ligger på siden av forslagene til endringer i lov og endringene i forskrift.

3 Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund

3.1 Avholdelse av konsultasjoner

Når det gjelder lovendringsforslagene og forskriftsendringene avklarte Klima- og miljødepartementet med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund i forkant av den alminnelige høringen 6. juni 2019 om det var behov for konsultasjoner om departementets forslag. Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund ønsket ikke å gjennomføre formelle konsultasjoner i forkant av høringen. Klima- og miljødepartementet, Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund hadde i stedet samtaler om forslagene, og Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund ga i den forbindelse foreløpige høringsinnspill. Klima- og miljødepartementet vurderte innspillene, og viktige elementer fra de foreløpige høringsinnspillene ble fremhevet i høringsnotatet.

I perioden februar-mars 2020 ble det i samsvar med prosedyren for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund. Mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet er det i all hovedsak enighet om de fleste problemstillingene, med unntak av endring av nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum. Mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet er det i all hovedsak enighet om alle problemstillinger, med unntak av endring av nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum. Nærmere beskrivelser av Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund sine synspunkter til de enkelte punkter fremgår av punkt 3.2 og 3.3.

3.2 Protokoll fra konsultasjonen mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet

«Den 4. og 13. mars 2020 ble det gjennomført konsultasjon mellom Klima- og miljødeparte-

mentet (KLD) og Sametinget med utgangspunkt i tidligere dokumentutvekslinger om forslag til endringer i rovviltforvaltningen og Posisjonsnotater fra Sametinget. Forslagene, som ble oversendt Sametinget 12. februar 2020, omhandler følgende sju tema:

1. Nødvergebestemmelsen
2. Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd
3. Antall forvaltningsregioner for rovvilt
4. Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner
5. Landbruksdirektoratets rolle
6. Kommuners adgang til å klage på enkeltvedtak etter rovviltforskriften
7. Fellingsmetoder for jerv

Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble inngått 11. mai 2005, og godkjent av Sametinget 1. juni 2005. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som direkte kan påvirke samiske interesser.

KLD har gjennomført to konsultasjoner med Sametinget om de ovennevnte foreslåtte endringene i rovviltforvaltningen i henhold til gjeldende prosedyrer. Gjennom konsultasjonene er det lagt vekt på å finne løsninger som Sametinget og departementet kan enes om.

Temaer som ble konsultert

1. Nødvergebestemmelsen

Sametinget ønsker ikke noen innskjerping av nødvergebestemmelsen, og mener endringen «*må anses påkrevd*» er å forstå som en innskjerping. Sametinget har også etterspurt en redegjørelse fra KLD når det gjelder fortolkningen av de to forslagene til endringer. Sametinget ber dessuten KLD utarbeide en veileder om forståelsen av nødvergebestemmelsen. Sametinget mener også at det ikke bare er Bernkonvensjonen som har betydning for nødvergebestemmelsen men også folkerettslige bestemmelser om urfolksrett.

KLDs utgangspunkt er at nødvergebestemmelsen bør endres i tråd med det forslaget som har vært på alminnelig høring. Dette fordi det fra Bernkonvensjonens side er varslet at det vil bli opprettet sak mot Norge på dette punktet dersom vi ikke gjør de nødvendige endringene som sørger for at nødvergebestemmelsen er i samsvar med konvensjonen. Per i dag har Bernkonvensjonen denne saken som en «possible file». Det vises også til at dette punktet, ved en inkurie, falt ut da nødvergebestemmelsen ble overført fra viltloven til naturmangfoldloven i 2009. Dette var ikke intensjonen, jf. naturmangfoldlovens forarbeider. Klima- og miljødepartementet viser til at nødvergebestemmelsen, slik den er foreslått endret, ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser knyttet til urfolk, herunder forpliktelser i ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette blant annet fordi den foreslåtte endringen i liten grad vil kunne påvirke det samiske natur- og kulturgrunnlaget. Det er lite sannsynlig at endringen vil føre til særlig flere eller færre tilfeller der nødvergeretten tas i bruk.

Det er ikke enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

2. *Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd*
Sametinget er positiv til forslaget om en uavhengig rovviltklagenemnd, under forutsetning av at en slik rovviltklagenemnd får samisk kompetanse. KLD understreker at dette er intensjonen også fra departementets side. Sametinget ønsker at KLD skal rådføre seg med Sametinget ved oppnevning av medlemmer til rovviltklagenemnden. Sametinget understreker viktigheten av at nemnda blir uavhengig, men stiller seg spørrende til om det er mulig å oppnå det.

Det er enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt. KLD ser nærmere på spørsmålet om rådføring ved eventuell oppnevning av rovviltklagenemnd.

Sametinget foreslår også at ordningen med en slik nemnd bør evalueres etter fire år, for å finne ut om den fungerer etter intensjonen. KLD mener det kan være naturlig, men at det ikke er nevnt spesifikt på nåværende tidspunkt. KLD vil konsultere med Sametinget i det forskriftsarbeidet som vil følge av en eventuell vedtakelse av en uavhengig rovviltklagenemnd. Her inn-

går blant annet at nemnda også skal besitte kompetanse på det samiske natur- og kulturgrunnlaget.

3. *Antall forvaltningsregioner for rovvilt*

Sametinget er positiv til at KLD har gått vekk fra sitt tidligere forslag og er fornøyd med at rovviltregionene i nord opprettholdes slik de er i dag. Sametinget har ingen innvendinger til at det opprettes seks rovviltregioner, inkludert at Oppland og Hedmark slås sammen til en ny region, Innlandet.

Departementet har som intensjon at samisk representasjon i rovviltnemndene andelsmessig ikke skal reduseres sammenlignet med i dag.

Det er enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

4. *Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner*

Sametinget er positiv til forslaget om ikke å gå videre med arbeidet med å etablere felles bestandsmål på tvers av regiongrenser. Sametinget er positiv til forslaget om at det etableres mer formaliserte krav til samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser.

Sametinget støtter å flytte tre gaupeynglinger fra det regionale bestandsmålet i region 8 (Troms og Finnmark) til områder i Sør-Norge. Ved flytting av gaupeynglinger fra bestandsmålet i Troms og Finnmark, mener Sametinget at disse ikke må legges til samiske beiteområder i den delen av Innlandet som tidligere var Hedmark fylke. KLD mener det bør være opp til Rovviltnemnda Innlandet å vurdere hvordan bestandsmålet for gaupe skal oppfylles i regionen. Videre viser KLD til at flyttingen av tre ynglinger av gaupe (bestandsmål) fra nord til sør uansett vil medføre en redusert belastning på de samiske beitenæringene da to av ynglingsmålene skal nås i Agder.

Sametinget viste til at det, i tillegg til flytting av tre gaupeynglinger til Sør-Norge, må gjennomføres en større forskyvning av bestandsmålene fra samiske områder til beiteområder i Sør- og Vest-Norge. Sametinget mener dette er nødvendig for å redusere rovdyrtrykket og tapene i de samiske beitenæringene. Sametinget ønsker at det blir etablert egne bestandsmål for hekkende kongeørn og havørn i regioner der samiske beiteområder inngår

og at en jerveyngling flyttes fra Trøndelag og sørover. KLD mener dette ikke er en del av disse konsultasjonene. Det var enighet om at dette ikke er en del av konsultasjonene.

Det er i hovedsak enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

5. Landbruksdirektoratet

KLD orienterte i møtet den 13. mars at departementet har gjort endringer i forslaget angående Landbruksdirektoratets faglige uttalelse til forvaltningsplanene i de ulike rovviltregionene. Det foreslås at Landbruksdirektoratet skal gi en uttalelse der de bidrar med sin kunnskap om forvaltning av sau og tamrein, hvordan den geografiske differensierte forvaltningen best kan ivaretas og hvordan landbrukets virkemidler eventuelt kan benyttes for å redusere tapene av sau og tamrein til rovvilt i de rovviltprioriterte områdene. Det er enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

6. Kommuners adgang til å klage på enkeltvedtak etter rovviltforskriften

Sametinget er positive til forslaget.

Det er enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

7. Fellingsmetoder for jerv

Sametinget er positive til forslaget.

Det er enighet mellom Sametinget og KLD på dette punkt.

Konklusjon

Konsultasjonen i denne saken anses som avsluttet og det er oppnådd enighet mellom Sametinget og KLD for punktene 2, 3, 5, 6 og 7. Punkt 1 er det uenighet om og punkt 4 er det det i hovedsak enighet om.»

3.3 Protokoll fra konsultasjonen mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og Klima- og miljødepartementet

«Den 24. februar og 19. mars 2020 ble det gjennomført konsultasjonsmøter mellom Klima- og miljødepartementet (KLD) og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) med utgangspunkt i tidligere dokumentutvekslinger om forslag til endringer i rovviltforvaltningen. Forslagene, som ble oversendt NRL

12. februar 2020, omhandler endringer innenfor følgende sju tema:

1. Nødvergebestemmelsen
2. Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd
3. Antall forvaltningsregioner for rovvilt
4. Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner
5. Landbruksdirektoratets rolle
6. Kommuners adgang til å klage på enkeltvedtak etter rovviltforskriften
7. Fellingsmetoder for jerv

KLD har gjennomført to konsultasjoner med Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) om de ovennevnte foreslåtte endringene i rovviltforvaltningen i henhold til gjeldende prosedyrer. Gjennom konsultasjonene er det lagt vekt på å finne løsninger som NRL og departementet kan enes om.

Temaer som ble konsultert

1. Nødvergebestemmelsen

NRL støtter ikke KLDs forslag som de anser som er innskjerping av nødvergebestemmelsen. NRL er opptatt av at nødvergebestemmelsen ikke innskjerpes ytterligere i forhold til dagens bestemmelse under henvisning til at det ikke bare er Bernkonvensjonen som har betydning her, men hvor også folkerettslige bestemmelser og urfolksrett skal hensyntas i forhold til å beskytte egen eiendom og egne rettigheter.

NRL har i hht. foreløpige innspill til lovforslaget fremmet følgende forslag til ordlyd i naturmangfoldloven § 17, jf. kursiv skrift:

«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 er i ferd med å angripe eller er under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe».

KLDs utgangspunkt er at nødvergebestemmelsen bør endres i tråd med det forslaget som har vært på alminnelig høring. Dette fordi det fra Bernkonvensjonens side er varslet at det vil bli opprettet sak mot Norge på dette punktet dersom vi ikke gjør de nødvendige endringene som sørger for at nødvergebestemmelsen er i samsvar med konvensjonen. Per i dag har Bernkonvensjonen denne saken som en «possible file». Det vises også til at dette punktet, ved

en inkurie, falt ut da nødvergebestemmelsen ble overført fra viltloven til naturmangfoldloven i 2009. Dette var ikke intensjonen, jf. naturmangfoldlovens forarbeider. Klima- og miljødepartementet viser til at nødvergebestemmelsen, slik den er foreslått endret, ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser knyttet til urfolk, herunder forpliktelser i ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette blant annet fordi den foreslåtte endringen i liten grad vil kunne påvirke det samiske natur- og kulturgrunnlaget. Det er lite sannsynlig at endringen vil føre til særlig flere eller færre tilfeller der nødvergeretten tas i bruk.

Det er ikke enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.

2. *Etablering av uavhengig roviltklagenemnd*
NRL er positive til forslaget om en uavhengig roviltklagenemnd, under forutsetning av at en slik roviltklagenemnd får reindriftsamisk kompetanse. KLD understreker at dette er intensjonen også fra departementets side.
Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.
3. *Antall forvaltningsregioner for rovilt*
NRL er positive til forslaget om inndeling i seks nye forvaltningsregioner for rovilt, inkludert at både Nordland og Trøndelag/Møre og Romsdal beholdes som egne roviltregioner. Videre er NRL også positive til departementets forslag om å flytte tre ynglinger av gaupe fra region Troms og Finnmark til områder uten samisk reindrift.
Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.
Til tross for enighet om de faktiske forslagene ønsker imidlertid NRL samtidig å gi uttrykk for et generelt ønske om større endringer med omfordeling av rovdyr innenfor de nasjonale målene, slik at bestandsmålene reduseres i regioner med samiske reindriftsområder og økes i regioner uten samisk reindrift.
4. *Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere roviltregioner*
NRL er positive til forslaget om ikke å gå videre med arbeidet for å etablere felles bestandsmål på tvers av regiongrenser. Videre er NRL positive til forslaget om at

det etableres mer formaliserte krav til samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrenser. NRL viste til at et økt samarbeide regionene i mellom ikke må føre til en større belastning på samiske tamreinområder.

Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.

5. *Landbruksdirektoratet*

KLD orienterte i møtet den 18. mars at departementet har gjort endringer i forslaget angående Landbruksdirektoratets faglige uttalelse til forvaltningsplanene i de ulike roviltregionene. Det foreslås at Landbruksdirektoratet skal gi en uttalelse der de bidrar med sin kunnskap om forvaltning av sau og tamrein, hvordan den geografiske differensierte forvaltningen best kan ivaretas og hvordan landbrukets virkemidler eventuelt kan benyttes for å redusere tapene av sau og tamrein til rovilt i de rovilt-prioriterte områdene.

NRL er positive til forslaget slik det ble presentert i den alminnelige høringen, altså at Landbruksdirektoratet bør gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovilt på lik linje med Miljødirektoratet. Dette vil etter NRLs oppfatning kunne gi bedre måloppnåelse av den todelte målsetningen i roviltpolitikken. NRL er opptatt av at det skal bli en bedre samordning mellom roviltpolitikken og reindriftspolitikken.

Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.

6. *Kommuners adgang til å klage på enkeltvedtak etter roviltforskriften*

NRL er positive til forslaget.

Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.

7. *Fellingsmetoder for jerv*

NRL er positive til forslaget.

Det er enighet mellom NRL og KLD på dette punkt.

Konklusjon

Konsultasjonen i denne saken anses som avsluttet og det er oppnådd enighet mellom Sametinget og KLD for punktene 2, 3, 4, 5, 6 og 7. Punkt 1 er det uenighet om.»

Del I
Proposisjonsdel

4 Endringer i bestemmelsen om nødverge til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe – naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum

4.1 Bakgrunn for lovforslaget

4.1.1 Vilkåret om at avliving må anses påkrevd

Opprinnelig hadde lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (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 tamrein, og vilkåret «må anses påkrevet» dekket begge disse situasjonene. Bestemmelsen ble splittet opp i 1993, da nødvergeretten til forsvar for husdyr ble endret for å oppfylle våre folkerettslige forpliktelser etter konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (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. Andre 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 (s. 1345–1346) og Rt. 2004 s. 1854 (avsnitt 13).

I naturmangfoldloven ble de to bestemmelsene igjen samlet i ett ledd. Vilkåret om at felling «må anses påkrevd» ble ved en inkurie ikke gjenspeilet i ordlyden i naturmangfoldloven da bestemmelsene ble overført til naturmangfoldloven fra viltloven. Forarbeidene til naturmangfoldloven gir klart og entydig uttrykk for at naturmangfoldloven § 17 andre 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 ordlyden i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum ikke omfatter et krav om at avlivingen «må anses påkrevd», har Høyesterett i en dom inntatt i Rt. 2014 s. 238 kommet til at rettstilstan-

den 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 høringsbrev av 27. november 2014 foreslo Klima- og miljødepartementet flere endringer i naturmangfoldloven, inkludert å gjeninnta et vilkår om at avliving «må anses påkrevd». Forslaget ble ikke fulgt opp videre.

I 2017 klaget Norsk Ornitologisk Forening (BirdLife Norway) Norge inn for Bernkonvensjonen på grunn av manglende gjennomføring av lovendringen. Klagen ble kategorisert som en mulig sak («possible file») og behandlet i Bernkonvensjonens permanente komité i desember 2017. Her fikk Norge kritikk for manglende gjennomføring, og saken ble opprettholdt som en mulig sak. På møte i Bernkonvensjonens permanente komité i november 2018 informerte Norge om at et forslag til lovendring ville bli sendt på alminnelig høring, og saken ble igjen opprettholdt som en mulig sak. I august 2019 rapporterte Norge at et lovendringsforslag var sendt på alminnelig høring, og på møtet i den permanente komité i desember 2019 informerte Norge om at norske myndigheter nå arbeidet med en gjennomgang av høringen. På denne bakgrunn bestemte komiteen at saken fortsatt skal stå som en mulig sak, og Norge er bedt om å rapportere status på neste møte i komiteen i desember 2020.

4.1.2 Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1854

I kjennelse av 2. desember 2004 inntatt i Rt. 2004 s. 1854 tok Høyesterett stilling til hvordan uttrykket «direkte angrep» i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum 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.»

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Norsk rett

Naturmangfoldloven § 15 første ledd fastslår hovedregelen om at felling av vilt krever hjemmel i lov. Bestemmelsen lyder:

«Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Ved enhver aktivitet skal unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås. Likeledes skal unødig jaging av viltlevende dyr unngås.»

Naturmangfoldloven § 17 andre 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».

Da naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, avløste bestemmelsene i naturmangfoldloven § 17 andre ledd bestemmelsene om nødverge i viltloven § 11 første og andre 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».

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 grunngis med at § 17 andre ledd andre punktum etter sin ordlyd ikke oppstiller et slikt tillegsvilkår.

4.2.2 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 tar sikte på å bevare og verne om ville arter og deres leveområder. Dette fremgår direkte av formålsbestemmelsen i konvensjonen artikkel 1, som lyder:

«Article 1

1. The aims of this Convention are to conserve wild flora and fauna and their natural habitats, especially those species and habitats whose conservation requires the co-operation of several States, and to promote such co-operation.
2. Particular emphasis is given to endangered and vulnerable species, including endangered and vulnerable migratory species.»

Artikkel 2 fastslår statens generelle plikt etter konvensjonen til å verne om vill flora og fauna.

«Article 2

The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.»

Konvensjonen slår i artikkel 6 fast at de kontraherende parter skal treffe nødvendige og egnede lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre vern av arter av vill fauna som er angitt i Vedlegg II. Vedlegg II er listen over de mest truede dyre- og fugleartene. Blant annet er ulv (*Canis lupus*), bjørn (*Ursus arctos*) og jerv (*Gulo gulo*) oppført på Vedlegg II. Vernet innebærer blant annet at alle former for «forsettlig fangst» og «forsettlig dreping» er forbudt.

Etter konvensjonen kan det bare åpnes for felling av vilt som er omfattet av Vedlegg II på de vilkår som følger av artikkel 9. Artikkel 9 nr. 1 lyder:

«Article 9

1. Each Contracting Party may make exceptions from the provisions of Articles 4, 5, 6, 7 and from the prohibition of the use of the means mentioned in Article 8 provided that there is no other satisfactory solution and

that the exception will not be detrimental to the survival of the population concerned:

- for the protection of flora and fauna;
- to prevent serious damage to crops, live-stock, forests, fisheries, water and other forms of property;
- in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests;
- for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding;
- to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers.»

Et av vilkårene for uttak etter artikkel 9 nr. 1 er altså at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning. Det følger dermed 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 andre ledd første punktum.

Bernkonvensjonens Permanente Komité har i «*Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention*» blant annet uttalt følgende om vilkåret om at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning:

«The existence of another satisfactory solution should be appreciated by considering possible alternatives which, in fact, depend on the motives for the derogation whilst ensuring that the survival of the population is not threatened. The competent national authority should choose, among possible alternatives, the most appropriate one that will have the least adverse effects on the species while solving the problem. The reasoning of the choice should be objective and verifiable.»

Bernkonvensjonen er folkerettslig bindende, men har ingen direkte virkning internt i Norge. Etter presumsjonsprinsippet vil likevel interne norske regler så langt som mulig bli fortolket slik at det ikke oppstår motstrid med Norges folkerettslige forpliktelser. Mellom statene som er tilsluttet konvensjonen, er den folkerettslig bindende.

Utgangspunktet ved fortolkning av Bernkonvensjonen vil være de alminnelige regler om traktatfortolkning som i hovedtrekk er uttrykt i

Wienkonvensjonen om traktatretten artiklene 31, 32 og 33. Dette innebærer i korte trekk at Bernkonvensjonens bestemmelser skal fortolkes med utgangspunkt i ordlyden etter alminnelig språkbruk, og at ordlyden må forstås i sin kontekst og i lys av traktatens gjenstand og formål (artikkel 31 nr. 1). Også statspraksis og domsavgjørelser (fra så vel nasjonale som internasjonale domstoler) kan være rettslige kilder ved fortolkningen av en konvensjons innhold. Også uttalelser fra Den Permanente Komité som er opprettet under konvensjonen, må være en kilde av en viss betydning.

4.3 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet av 6. juni 2019 skrev Klima- og miljødepartementet blant annet følgende:

«Som nevnt uttaler Høyesterett i dommen inn tatt i Rt. 2014 s. 238 om vedtakelse av naturmangfoldloven § 17, og den samtidige opphevelsen av viltloven § 11, at dersom naturmangfoldloven § 17 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 avlving «må anses påkrevd».

[...]

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.»

Klima- og miljødepartementet skrev videre:

«I tillegg til å endre nødvergebestemmelsen slik at den på dette punktet blir i overensstemmelse med Bernkonvensjonen og rettstilstanden for 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 realitetssendring. 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.»

Klima- og miljødepartementet skrev videre:

«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.

[...] 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.»

På denne bakgrunn foreslo Klima- og miljødepartementet at naturmangfoldloven § 17 andre 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.*»

4.4 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser, herunder *Aremark kommune, Bardu kommune, Bergen kommune, Fauske kommune, Flå kommune, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Innlandet, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Trøndelag, Fylkesmannen i Vestland, Gausdal kommune, Hattfjelldal kommune, Indre Østfold kommune, Innlandet Høyre, Kongsvinger kommune, Lesja kommune, Lillehammer kommune, Marker kommune, Meråker kommune, Midtre Namdal samkommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nes kommune, Nettet kommune, Nord-Fron kommune, Nordland fylkeskommune, Nore og Uvdal kommune, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Oppland, Norske Harehundklubbers Forbund, Ringebu kommune, rovvilt-nemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder), rovvilt-nemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal), rovvilt-nemnda i region 8 (Troms og Finnmark), rovvilt-utvalget i Rauma kommune, Rømskog kommune, Sel kommune, Snåsa kommune, Sogn og Fjordane Bonde- og Småbrukarlag, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Troms fylkeskommune, Trøndelag Arbeiderparti, Trøndelag fylkeskommune, Trysil kommune, Utmarkskommunenenes Sammenslutning, Øyer kommune og Ål kommune* er positive til høringsforslaget.

Flere høringsinstanser, herunder *Norges Jeger- og Fiskerforbund og Regionrådet for Fjellregionen* støtter i all hovedsak forslaget under forutsetning av at det ikke er noen innstramming i forhold til gjeldende ordlyd. På den andre siden støtter *Rovviltets Røst* forslaget under forutsetning om at det ikke utvider nødvergeadgangen.

Noen av høringsinstansene vurderer forslaget som en innstramming av nødvergeretten og støtter derfor ikke forslaget, herunder *Svahken sijte (Elgå reinbeitedistrikt)* og de private virksomhetene *Kiær Mykleby, Sylli Skog AS og Ulvig Kiær AS*. En rekke av høringsinstansene, herunder *Alvdal kommune, Folldal kommune, Grong kommune, Hol kommune, Høylandet kommune, Innlandet fylkeskommune, Kautokeino Flyttsamelag, Klettsetra seterlag, Namsskogan kommune, Regionrådet for Fjellregionen, Rendalen kommune, Sametinget, Telemark Bonde- og Småbrukarlag og Tolga kommune* mener at nødvergeretten ikke må innskrenkes. *Kautokeino Flyttsamelag* mener en innskjerping av nødvergebestemmelsen vil krenke FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter artik-

kel 27. *Hedmark Bonde- og Småbrukarlag* er enig i at lovteksten skal endres, men mener endringen egentlig er en innskjerping. Flere av høringsinstansene, herunder *Hattfjelldal kommune*, *Os kommune*, *Utmarkskommunenenes Sammenslutning*, *Vågå kommune* og *Ål kommune* mener det må fremgå av forarbeidene at endringen kun har til hensikt å bringe lovgivningen i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, og at endringen ikke innebærer noen skjerpning av rettstilstanden sammenliknet med hva som gjaldt frem til vedtakelsen av naturmangfoldloven. På den andre siden ønsker *Naturvernforbundet* at endringer i bestemmelsen skal styrke vernet av rovdyr, og *Foreningen Våre Rovdyr* og *Nei til nedslakting av ulv i Norge* mener bestemmelsen må innskrenkes til å kun gjelde konkrete, akutte og pågående angrep.

Flere av høringsinstansene har innspill om at de støtter noen deler av forslaget, men ikke andre deler av forslaget. Blant disse instansene er det gjennomgående mer støtte til å endre ordlyden til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep» enn til å ta inn vilkåret «når det må anses påkrevd». Flere instanser, herunder *Folkeaksjonen ny rovviltpolitikk*, *Klettsetra Seterlag*, *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norsk Sau og Geit*, *Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal*, *Sølendalen Hamnelag*, *Sør-Fron kommune* og *Ål sankelag* støtter ikke å ta inn vilkåret «må anses påkrevd», men støtter å ta inn presiseringen om et «umiddelbart forestående angrep». *Folldal kommune*, *Innlandet fylkeskommune*, *rovviltnemnda i region 3 (Oppland)* og *rovviltnemnda i region 5 (Hedmark)* støtter ikke at vilkåret «når det må anses påkrevd» tas inn. *Landbruksdirektoratet* har ingen innvendinger mot å innta vilkåret «må anses påkrevd», men mener endringen til «pågående eller umiddelbart forestående angrep» kunne vært vurdert nærmere, og viser til at stortingskomiteens vurdering var at nødvergeretten må gjelde der rovviltet har til hensikt å angripe. *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norsk Sau og Geit* og *NORSKOG* mener at vilkåret «må anses påkrevd» må avgrenses til å gjelde ved «umiddelbart forestående angrep». *TYR* mener det er viktig med en presisering knyttet til vilkåret «direkte angrep», og *Norsk institutt for bioøkonomi* mener lovfesting av Høyesteretts tolkning i kjennelsen vil kunne virke konfliktdempende. På den andre siden er noen instanser, herunder *NOAH – for dyrs rettigheter* og *Norsk Ornitologisk Forening* positive til at vilkåret «må anses påkrevd» tas inn, men ikke til presiseringen om et «pågående eller umiddelbart forestående angrep». *Norsk Ornitologisk Forening* mener ordlyden «pågående

eller umiddelbart forestående angrep» åpner for uhensiktsmessig stort skjønn og at det innebærer en uthuling av den generelle fredningsbestemmelsen. *Oslo kommune* mener «må anses påkrevd» er en god presisering, men at det burde vurderes om «er påkrevd» er en klarere formulering. Kommunen mener videre at ved et umiddelbart forestående angrep på husdyr, vil angrepet i de fleste tilfeller kunne avverges med skremmeskudd, og kan derfor ikke se behovet for denne endringen.

Oppland Bonde- og Småbrukarlag, *Oppland Bondelag* og *Oppland Sau og Geit* støtter ikke forslaget. *Bygdefolk for rovdyr* mener endringene vil medføre økning og legalisering av organisert nødverge.

Landbruks- og matdepartementet og *Norges Skogeierforbund* mener endringene ikke er nødvendige for å ivareta forpliktelser etter Bernkonvensjonen. *Landbruks- og matdepartementets* begrunnelse er at den gjeldende ordlyden allerede beskriver en situasjon hvor det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning. Dersom det likevel innføres et vilkår om at den enkelte skal gjøre en nødvendighetsvurdering, mener *Landbruks- og matdepartementet* at det ikke er nødvendig med et vilkår om at det må være et pågående eller umiddelbart forestående angrep. *Landbruks- og matdepartementet* foreslår i stedet ordlyden «Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan også avlive vilt når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på bufe, gris, hund og fjørfe.»

Norsk institutt for bioøkonomi stiller spørsmål ved Klima- og miljødepartementets tolkning av Bernkonvensjonen, da instituttet mener at artikkel 6 og 9 ikke omhandler nødvergesituasjoner. De private virksomhetene *Kiær Mykleby*, *Sylli Skog AS* og *Ulvig Kiær AS* mener det er en avsporing å blande inn Bernkonvensjonen og mener problemet er at Stortingets vedtak ikke følges opp. *Folkeaksjonen ny rovviltpolitikk* ser det som lite sannsynlig at Bernkonvensjonen vil åpne sak mot Norge.

Mattilsynet mener det ikke vil innebære en innstramming av nødvergeretten dersom ordlyden «når det må anses påkrevd» tas inn i lovteksten. *Mattilsynet* mener at regelen i dyrevelferdsloven § 3 andre punktum i de fleste tilfeller vil gjøre avliving «påkrevd på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep», og mener på denne bakgrunn at endringen synes å være unødvendig. *Mattilsynet* viser også til dyrevelferdsloven § 24 første ledd bokstav b og produksjonsdyrforskriften § 8 siste ledd.

Mange av høringsinstansene, herunder *Folkeaksjonen ny rovviltpolitikk*, *Grong kommune*,

Hedmark Bonde- og Småbrukarlag, Indre Østfold kommune, Norsk Kennel Klub, Norske Harehundklubbers Forbund, Os kommune, Steinkjer kommune, Utmærskommunenenes Sammenslutning og Vågå kommune mener at et vilkår om «anses påkrevet» innebærer vanskelige vurderinger for den enkelte som befinner seg i en mulig nødvergesituasjon. Det er også flere av høringsinstansene som peker på at forslagene innebærer et stort tolkningsrom eller gir stort rom for skjønsmessige vurderinger. Dette gjelder blant annet *Foreningen Våre Rovdyr, Oslo kommune og rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal), Rovviltnemnda i region 3 (Oppland) og rovviltnemnda i region 5 (Hedmark)* mener vilkåret «må anses påkrevet» vil være vanskelig å vurdere i ettertid. *Hedmark Bonde- og Småbrukarlag* mener den foreslåtte ordlyden er upresis, og *Landbruksdirektoratet* savner en vurdering av hvordan begrepene «nært forestående», «umiddelbart forestående» og «til hensikt å angripe» vil være å forstå. *Sameetinget* mener det er vanskelig å tolke hva forslaget vil medføre for beitebrukerne.

Flere av høringsinstansene, inkludert *Innlandet Høyre, Norges Fjellstyresamband, Os kommune, Snåsa kommune, Trøndelag Arbeiderparti, Utmærskommunenenes Sammenslutning og Vågå kommune* mener at praktiseringen av bestemmelsen ikke må være for streng, og at det må tas utgangspunkt i den enkeltes opplevelse av situasjonen og handlingsalternativer. *Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit* mener det må innrømmes en betydelig grad av skjønn, og at det ikke må innfortolkes krav om at det alltid skal gjennomføres alternative handlinger. På den andre siden forutsetter *Dyrebeskyttelsen Norge og Rovviltets røst* at det legges opp til en streng lovtolkning, og *Ulvens Dag* mener en endring i bestemmelsen må inkludere et dokumentasjonskrav.

Norsk institutt for naturforskning viser til at nødverge baserer seg på forutsetningen om at beitedyr kun drepes av noen få problemindivider, og at uttak av disse individene vil redusere tap. *Norsk institutt for naturforskning* understreker at forskning viser at begge disse forutsetningene ofte ikke er til stede.

4.5 Departementets vurderinger

Klima- og miljødepartementet registrerer at det er mange av høringsinstansene som uttrykker støtte til høringsforslaget. Det er imidlertid mange av

høringsinstansene som understreker at nødvergeretten ikke må innskrenkes, og mange av høringsinstansene setter dette som en forutsetning for sin støtte til forslaget. På den andre siden er det noen av høringsinstansene som forutsetter at nødvergeretten ikke blir utvidet. Videre er det blant høringsinstansene mer støtte til å endre ordlyden til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep» enn til at vilkåret om at avlaving «må anses påkrevet» inntas. Det er en betydelig andel av høringsinstansene som går mot forslaget om at vilkåret «må anses påkrevet» inntas.

Klima- og miljødepartementet vil bemerke at formuleringen «må anses påkrevet» innebærer at det gjeninnføres et tidligere gjeldende vilkår som fulgte av viltloven fram til bestemmelsen ble overført til naturmangfoldloven i 2009. Denne endringen kan sånn sett anses å innskrenke adgangen noe til å utøve nødverge. Den andre foreslåtte endringen i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum, at ordlyden endres til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep», innebærer en kodifisering av Høyesteretts tolkning av vilkåret «under direkte angrep». Høyesteretts tolkning er allerede gjeldende rett, og endringen vil derfor kun innebære en presisering av bestemmelsen. Denne endringen kan derfor verken anses å innebære en utvidelse eller innskrenking av nødvergeretten.

Vilkåret om at avlaving av vilt til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe må anses påkrevet falt som nevnt ut av nødvergebestemmelsen ved en inkurie. Forarbeidene til naturmangfoldloven gir klart og entydig uttrykk for at naturmangfoldloven § 17 annet ledd ikke skulle endre rettstilstanden fra det som gjaldt etter viltloven, se NOU 2004: 28 (s. 588 spalte 2) og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) (s. 129 spalte 2 og s. 387 spalte 2). Departementet anser derfor at det er nødvendig å gjeninnta vilkåret for at bestemmelsen skal være i tråd med det som var lovgivers vilje.

Videre anser departementet at det er nødvendig å gjenopprette den tidligere rettstilstanden for å bringe bestemmelsen i samsvar med forpliktelses etter Bernkonvensjonen. Klima- og miljødepartementet viser til at artikkel 9 nr. 1 i Bernkonvensjonen stiller som krav for felling av en rekke arter at det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. Gjeldende ordlyd i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum setter allerede strenge krav for at det skal være adgang til å utøve nødverge. Byrået i Bernkonvensjonen har imidlertid vurdert at det er nødvendig at vilkåret om at avlaving «må anses påkrevet» gjeninn-

tas i ordlyden, for at bestemmelsen skal være i samsvar med konvensjonen, jf. brev 27. september 2017 til Miljødirektoratet fra sekretariatet i Bernkonvensjonen. Klima- og miljødepartementet legger dette til grunn, og anser at det er nødvendig at den tidligere rettsstilstanden gjenopprettes.

Klima- og miljødepartementet vurderer det som særdeles viktig at bestemmelsene i naturmangfoldloven samsvarer med Bernkonvensjonen, og at det ikke åpnes sak mot Norge under konvensjonen. En manglende oppretting av inkurien kan oppfattes som at Norge ikke har tilstrekkelig vilje til å følge opp sine folkerettslige forpliktelser. Dette vil kunne skade Norges anseelse internasjonalt og vår troverdighet når vi anmoder andre land og aktører om å følge sine internasjonale forpliktelser.

Klima- og miljødepartementet viser til at nødvergebestemmelsen, slik den er foreslått endret, ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser knyttet til urfolk, herunder forpliktelser i ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette blant annet fordi de foreslåtte endringene i liten grad vil kunne påvirke det samiske natur- og kulturgrunnlaget. Det er lite sannsynlig at endringene vil føre til særlig flere eller færre tilfeller der nødvergeretten tas i bruk.

Det er mange av høringsinstansene som peker på at høringsforslaget inneholder skjønnsmessige formuleringer som vil kreve at den enkelte gjør konkrete vurderinger av om vilkårene er oppfylt i det enkelte tilfelle. Mange av høringsinstansene understreker at dette kan medføre utford-

ringer i en nødvergesituasjon. *Landbruksdirektoratet* savner en ytterligere vurdering av hvordan flere sentrale begreper knyttet til bestemmelsen vil være å forstå. Klima- og miljødepartementet vil i denne forbindelse understøtte at vilkåret «når det må anses påkrevd» falt ut av nødvergebestemmelsen ved en inkurie, og at den ikke ble endret fordi den medførte vanskelige vurderinger. Departementet vurderer at det følger av karakteren av en slik nødvergebestemmelse, som skal gjelde for alle viltarter og dekke alle relevante angrepssituasjoner, at bestemmelsen må ha en overordnet utforming som vil kreve skjønnsmessige vurderinger. Merknadene til bestemmelsen gir imidlertid nærmere veiledning om forståelsen av de ulike vilkårene i bestemmelsen. Se punkt 12.

I kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 1854 uttalte Høyesterett at vilkåret «under direkte angrep» måtte 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. Som nevnt er Høyesteretts tolkning allerede gjeldende rett, og det er sånn sett ikke nødvendig å ta tolkningen inn i lovteksten. Departementet mener imidlertid at hensynet til en enkel opplysning taler for at Høyesteretts tolkning fremgår direkte av lovteksten.

På denne bakgrunn foreslår Klima- og miljødepartementet at vilkåret «når det må anses påkrevd» inntas i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum. Departementet foreslår også at ordlyden i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum endres fra «under direkte angrep» til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep».

5 Etablering av Rovviltklagenemnda – ny § 19 a i naturmangfoldloven

5.1 Bakgrunn for lovforslaget

Dagens rovviltforvaltning fungerer godt. Det er opparbeidet mye kunnskap og erfaring, og rovviltforvaltningen har en høy beredskap for håndtering av situasjoner som nødvendigvis oppstår gitt den todelte målsettingen om å ha både rovvilt og beitedyr i norsk natur. Utviklingen i rovviltbestandene og situasjoner med skader på beitedyr følges fortløpende for best mulig oppnåelse av den todelte målsettingen, og de etablerte systemene rundt dette er av høy kvalitet.

Likevel er rovviltdebatten i perioder sterkt polarisert, der ulike interesser kan stå langt fra hverandre. Enkelte grupper i befolkningen sier de har liten tillit til vedtak som treffes av de ulike instansene i rovviltforvaltningen. Når klagesaker behandles i Klima- og miljødepartementet, stiller ulike interessegrupper ofte spørsmål ved om grunnlaget for avgjørelsene er fullt ut faglig og i hvilken grad det i skjønnsutøvelsen er tatt politiske hensyn. Videre medfører den nåværende ordningen at klagesaker legger beslag på betydelige ressurser i forvaltningen, særlig i Klima- og miljødepartementet. Dette bidrar til å svekke muligheten for at departementet kan bruke ressurser på andre viktige oppgaver på rovviltfeltet, som å utforme og gjennomføre en langsiktig, forutsigbar og helhetlig politikk på feltet.

Av de to politiske plattformene Jeløya-plattformen av 14. januar 2018 og Granavolden-plattformen av 17. januar 2019 følger det at regjeringen vil «Etablere en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler alle klager på vedtak om kvoter for jakt og felling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene.» I en flertallsmerknad fra Energi- og miljøkomiteen i Innst. 204 S (2017–2018) ved behandling av Dokument 8:86 S (2017–2018) uttaler flertallet følgende:

«Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, vil understreke viktigheten av å etablere en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler alle klager på vedtak om kvoter for jakt og fel-

ling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene».

Det er på denne bakgrunn Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i organiseringen av klageinstanser på rovviltfeltet, for blant annet å styrke tilliten til avgjørelser som fattes i rovviltforvaltningen og for å legge til rette for at Klima- og miljødepartementet skal kunne føre en overordnet og forutsigbar politikk som på best mulig måte ivaretar rovvilt og hensyntar beitedyr.

5.2 Gjeldende rett

Vedtak om felling av rovvilt treffes av rovviltnemndene, fylkesmennene og Miljødirektoratet. Klageinstans for vedtak er Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet. 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 for felling og kvotejakt på gaupe treffes enten av rovviltnemndene (når regionalt bestandsmål er nådd) eller av Miljødirektoratet (når regionalt bestandsmål ikke er nådd), og alle vedtak kan påklages til Klima- og miljødepartementet. I 2019 behandlet departementet 19 slike klager.

Enkeltøknader om skadefelling i perioden 1. juni–15. februar behandles av fylkesmannen, innenfor rammen av kvote for skadefelling fastsatt av Miljødirektoratet eller regionale rovvilt- nemnder. Vedtakene kan påklages til Miljødirektoratet. I perioden 16. februar–31. mai behandles slike søknader av Miljødirektoratet, grunnet yngletidsfredning. Vedtakene kan påklages til Klima- og miljødepartementet. Videre kan Miljødirektoratet hele året av eget tiltak fatte vedtak om ekstraordinære uttak. Slike vedtak er ikke enkeltvedtak og kan ikke påklages. Der Miljødirektoratet fatter vedtak om ekstraordinære uttak etter søknad kan vedtaket påklages til Klima- og miljødepartementet. I 2019 behandlet

Miljødirektoratet seksten klager på vedtak om skadefelling og Klima- og miljødepartementet behandlet én klage.

Fylkesmannen treffer vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt, med Miljødirektoratet som klageinstans. I 2019 behandlet Miljødirektoratet 173 klager på slike vedtak. Fylkesmannen behandler også søknader om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovvilt-skader og konfliktdependende tiltak (forskrift om tilskudd ifb. med rovviltskader – FKT-forskriften) som har regionalt preg (og innenfor rammen av de føringer rovviltneemndene gir om bruk av pengene), med Miljødirektoratet som klageinstans. Miljødirektoratet behandler søknader om tilskudd til forebyggende og konfliktdependende tiltak av nasjonal karakter, med Klima- og miljødepartementet som klageinstans. I 2019 behandlet Miljødirektoratet fire klager på slike vedtak. Klima- og miljødepartementet behandlet ingen klager.

Miljødirektoratet behandler søknader om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt, med Klima- og miljødepartementet som klageinstans. I 2019 behandlet Klima- og miljødepartementet én klage på slike vedtak.

Etter gjeldende rett kan Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, 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 Klima- og miljødepartementet, som overordnet organ, også instruere underliggende organer. I praksis instruerer Klima- og miljødepartementet verken Miljødirektoratet eller rovviltneemndene i enkeltsaker, men departementet gir generelle instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse. Klima- og miljødepartementet 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.

Klima- og miljødepartementet legger til grunn at endringene som fremkommer av dette lovforlaget, ikke er relevante for internasjonale forpliktelser.

5.3 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet av 6. juni 2019 vurderte Klima- og miljødepartementet ulike løsninger, og foreslo etablering av en uavhengig rovviltklagenemnd med hjemmel i en ny § 26 b i naturmangfoldloven.

Om hvorvidt det bør etableres en uavhengig rovviltklagenemnd skrev departementet:

«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 rovviltneemndene på sikt samt gi politisk ledelse og embetsverk i departementene anledning til å konsentrere seg om politikktutforming.»

Om den rettslige reguleringen av en eventuell rovviltklagenemnd skrev Klima- og miljødepartementet blant annet følgende:

«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.»

Departementet vurderte videre at:

«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.»

Departementet foreslo at ny § 26 b i naturmangfoldloven blant annet skal inneholde:

«[...] en hjemmel for å gi forskrift med regler om klagenemndas sammensetning, organis-

ring, 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.»

Om hvilke saker en eventuell klagenemnd bør behandle skrev Klima- og miljødepartementet:

«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 rovviltklagenemnd 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 rovvilt. 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 rovvilt, og det kan ha en verdi å se sakene i sammenheng. Mye av den samme kunnskapen om rovviltbestandenes 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 rovviltforvaltningens tilskuddsordninger: FKT-forskriften og forskrift om tilskudd til driftsomstilling grunnet rovvilt (omstillingsforskriften). De samme argumentene for å inkludere klager på vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt, 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.»

Klima- og miljødepartementet foreslo på denne bakgrunn 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.»

Om forholdet mellom en eventuell klagenemnd og Klima- og miljødepartementet skrev departementet følgende:

«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 inngrep 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 mel-

lom 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 ulik praksis 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.»

Klima- og miljødepartementet vurderte på bakgrunn av dette blant annet følgende:

«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.

[...]

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.»

Om myndigheten til en eventuell klagenemnd skrev Klima- og miljødepartementet at:

«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, avpolitiserer den løpende forvaltningen av rovdyr og sikre en mer forutsigbar og stabil forvaltning på sikt.»

Klima- og miljødepartementet foreslo på denne bakgrunn 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. Regelvekene 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 hensyn-

ene bak opprettelsen av en klagenemnd, og departementet kan ikke se at det foreligger gode argumenter for å fravike hovedregelen om reell to-instansbehandling.»

Om sammensetning av en eventuell klagenemnd skrev Klima- og miljødepartementet blant annet at man i hovedsak kan velge mellom to modeller:

«Enten at klagenemnda består av politikere/representanter for berørte interesser og organisasjoner (denne modellen vil ligne på rovvilt-nemndene). 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.»

Klima- og miljødepartementet (KLD) foreslo på denne bakgrunn følgende:

«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.»

Om hvordan en eventuell klagenemnd skal oppnevnes foreslo departementet videre at:

«Det lovfestes at departementet oppnevner klagenemndas medlemmer. Departementet er i denne sammenheng Klima- og miljødepartementet. Oppnevning vil skje ved kongelig resolusjon.»

5.4 Høringsinstansenes syn

5.4.1 Støtte til lovforslaget

Noen av høringsinstansene er positive til forslaget, herunder *Folldal kommune*, *Fosen Naturvern-*

forening, Fylkesmannen i Rogaland, Norges Miljøvernforbund, Norsk Ornitologisk Forening og Østre Toten kommune. Flere av disse instansene peker blant annet på at en uavhengig roviltklagenemnd kan bidra til større faglighet og økt tillit til roviltforvaltningen. Landbruksdirektoratet er enig i at en uavhengig roviltklagenemnd kan bidra til å redusere konfliktnivået og styrke tilliten til forvaltningen. Roviltnemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) støtter forslaget med noen forbehold, blant annet at klagenemnda er bredt faglig sammensatt. Fylkesmannen i Vestland støtter opprettelsen av en klagenemnd dersom dette kan virke konfliktdepende.

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Sametinget har, under visse forutsetninger, ingen innvendinger mot etablering av en uavhengig roviltklagenemnd. Nordland Reindriftsamers Fylkeslag slutter seg til NRLs uttalelse. Sametinget mener ordningen kan bidra til mer tillit og raskere klagebehandling. Kautokeino Flyttamelag mener en uavhengig klagenemnd kan styrke tilliten til klagebehandling i roviltforvaltningen.

Ulvens Dag støtter delvis forslaget om en uavhengig roviltklagenemnd, under forutsetning om at den blir bestående av fagpersoner med kompetanse innenfor blant annet biologi, økologi, juss og genetikk. Foreningen mener imidlertid det heller bør settes søkelys på avpolitisering og heving av artskompetanse hos medlemmene i roviltnemndene, eller vurdere ny sammensetningsmodell.

5.4.2 Kritikk av lovforslaget

En hovedandel av høringsinstansene går mot forslaget om å opprette en roviltklagenemnd som skissert i høringsnotatet, herunder Aremark kommune, Aurskog-Høland kommune, Bardu kommune, Eidsvoll kommune, Engerdal kommune, Fauske kommune, Finnmark fylkeskommune, Flå kommune, Folkeaksjonen ny roviltpolitikk, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Trøndelag, Gausdal kommune, Hattfjelldal kommune, Hedmark Bonde- og Småbrukarlag, Hol kommune, Innlandet fylkeskommune, Innlandet Høyre, Klettsetra seterlag, Kongsvinger kommune, Lesja kommune, Lillehammer kommune, Meråker kommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nes kommune, Nesset kommune, Nord-Fron kommune, Nordland fylkeskommune, Nore og Uvdal kommune, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus, Norges Jeger- og

Fiskerforbund – Oppland, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Oppland Bonde- og Småbrukarlag, Oppland Bondelag, Oppland Sau og Geit, Os kommune, Regionrådet for Fjellregionen, Rendalen kommune, Ringeby kommune, roviltnemnda i region 1 (Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane), roviltnemnda i region 3 (Oppland), roviltnemnda i region 5 (Hedmark), roviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal), roviltnemnda i region 7 (Nordland), roviltnemnda i region 8 (Troms og Finnmark), roviltutvalget i Rauma kommune, Sarpsborg kommune, Sel kommune, Snåsa kommune, Stange kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Svahken sjeite (Elgå reinbeitedistrikt), Sølendalen Hamnelag, Sør-Fron kommune, Tolga kommune, Troms fylkeskommune, Trysil kommune, Trøndelag Arbeiderparti, Trøndelag fylkeskommune, Tynset kommune, TYR, Utmarks-kommunenes Sammenslutning, Vågå kommune og Øyer kommune. Den gjennomgående begrunnelsen er at det ønskes at roviltforvaltningen skal være underlagt politisk styring og kontroll, herunder at statsråden må være ansvarlig overfor Stortinget for gjennomføringen av roviltpolitikken.

En lang rekke høringsinstanser, herunder Engerdal kommune, Grong kommune, Hattfjelldal kommune, Hedmark Bonde- og Småbrukarlag, Hol kommune, Hægebostad kommune, Indre Østfold kommune, Innlandet fylkeskommune, Kiær Mykleby, Kongsvinger kommune, Namsskogan kommune, Nesset kommune, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Os kommune, Regionrådet for Fjellregionene, Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal, Rendalen kommune, Ringeby kommune, roviltnemnda i region 3 (Oppland), roviltnemnda i region 5 (Hedmark), Rømskog kommune, Sel kommune, Steinkjer kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Sylli Skog AS, Sør-Fron kommune, Trøndelag Arbeiderparti, TYR, Ulvig Kiær AS, Utmarks-kommunenes Sammenslutning, Vågå kommune og Ål kommune, er kritiske til at roviltforvaltningen, eller deler av den, flyttes vekk fra politisk styring og kontroll, og flere av instansene mener forslaget innebærer en ansvarsfraskrivelse.

Noen av høringsinstansene, herunder Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Vestland, Gausdal kommune, Lillehammer kommune, roviltnemnda i region 1 (Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane), Stange kommune og Øyer kommune, mener at dagens ordning for klagebehandling fungerer godt. Hedmark Bonde- og Småbrukarlag mener nåværende system, som har kortere

avstand til politisk avgjørelse, må beholdes. *Finnmark fylkeskommune* mener endringer må kunne gjøres innenfor dagens struktur.

WWF Verdens Naturfond foreslår en ny forvaltningsmodell, og mener modellen ikke gjør det hensiktsmessig med en nasjonal klagenemnd. WWF mener det da er mer naturlig at dagens ordning videreføres, og at det bør settes inn flere ressurser hos miljømyndighetene.

En rekke høringsinstanser, herunder *Engerdal kommune, Hattfjelldal kommune, Hol kommune, Hægebostad kommune, Indre Østfold kommune, Nettet kommune, Os kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Utmarkskommunenes Sammenslutning, Vågå kommune* og *Ål kommune*, mener det er avgjørende for rovviltforvaltningens og -politikken legitimitet at statsråden kan gjøres ansvarlig på parlamentarisk grunnlag for å iverksette og gjennomføre vedtatt politikk. Instansene frykter at klagenemnda vil føre til svakere politisk styring og mindre politisk ansvar i rovviltforvaltningen, samt at forslaget vil ha uheldige konsekvenser for tilliten til forvaltningen. *Norsk institutt for bioøkonomi* mener klager på kvoter og skadefelling ikke bør behandles i en nemnd, blant annet på grunn av klagenes politiske karakter.

Fylkesmannen i Innlandet og rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal) mener forslaget kan medføre at regjeringen eller sentrale myndigheter mister muligheten til å korrigere rovviltforvaltningen. *Rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal)* mener det kan oppstå sprik mellom politiske signaler fra Stortinget og regjeringen og føringer gjennom klagebehandling i nemnda. *Fylkesmannen i Innlandet* er redd forslaget kan skape uklarhet om hvem som har ansvar for prinsipielle veivalg i rovviltforvaltningen, og mener de negative konsekvensene av forslaget er større enn fordelene.

En rekke av høringsinstansene, blant annet *Fauske kommune, Fylkesmannen i Innlandet og rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal)*, tror ikke at en rovviltklagenemnd vil føre til mindre konflikt. *NOAH – for dyrs rettigheter* kan ikke se at forslaget vil legge til rette for en mer avpolitisert klagebehandling, og mener at fordelene ved en rovviltklagenemnd er lite begrunnet, samt at mulige ulemper ikke er godt nok kartlagt. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* og *Sarpsborg kommune* har liten tro på at en uavhengig rovviltklagenemnd vil skape større tillit.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener at å frigjøre tid for politisk ledelse og embetsverk i depar-

tementene ikke er god nok grunn for å sette det etablerte to-instanssystemet til side. Noen av høringsinstansene foreslår alternative løsninger for å frigjøre kapasitet i Klima- og miljødepartementet. *Eidsvoll kommune* og *NORSKOG* mener at utfordringene kan løses ved at saksfeltet eller deler av det overføres til Landbruks- og matdepartementet, og *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* og *rovviltnemnda i region 8 (Troms og Finnmark)* mener ressurser kan frigjøres ved å slutte med skadefellingskvoter.

Mattilsynet peker på at skadesituasjoner har blitt løst gjennom kontakt mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, og at denne kanalen vil forsvinne med en klagenemnd. *Mattilsynet* ser også at pålegg om beiterestriksjon kan bli mer aktuelt, og at det vil skape en ubalanse at Landbruks- og matdepartementet da kan overprøve disse.

En rekke av høringsinstansene som er kritiske til opprettelse av en rovviltklagenemnd som skissert i høringsnotatet, herunder *Bardu kommune, Engerdal kommune, Hattfjelldal kommune, Hol kommune, Innlandet Høyre, Klettsetra seterlag, Lesja kommune, Nord-Fron kommune, Nore og Uvdal kommune, Norges Fjellstyresamband, Norsk institutt for bioøkonomi, Os kommune, Regionrådet for Fjellregionene, Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal, Ringebu kommune, Snåsa kommune, Surnadal kommune, Sølendalen Hamnelag, Trøndelag Arbeiderparti, Utmarkskommunenes Sammenslutning, Vågå kommune* og *Ål Sankelag*, ser imidlertid fordeler med en klagenemnd som behandler klager på vedtak etter erstatnings- og tilskuddsordningene på rovviltfeltet. Flere av høringsinstansene peker på at disse vedtakene egner seg godt for behandling i en uavhengig rovviltklagenemnd, ettersom de ikke er av politisk karakter på sammen måte som vedtak om felling.

5.4.3 Merknader til Rovviltklagenemndas myndighet

Flere av høringsinstansene, herunder *Marker kommune, Rømskog kommune* og *Sarpsborg kommune* mener at, dersom en klagenemnd skal opprettes, må den få alle sakene som er skissert i høringsforslaget. *Fylkesmannen i Nordland* og *rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal)* mener at dersom klagenemnda skal opprettes, bør nemnda få flest mulig saker. *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* mener at flere hensyn taler for å gi klagenemnda flere oppgaver enn klager på vedtak om kvoter, dersom nemnda skal opprettes.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit uttaler at nemndas kompetanse når det gjelder vedtak om uttak bør avgrenses til å prøve lovligheten og om vedtaket bygger på riktig faktum. *Naturvernforbundet* mener at klagenemnda av eget tiltak må kunne innhente saker.

5.4.4 Merknader til forholdet til overordnet myndighet

Flere av høringsinstansene, herunder *Alvdal kommune, Follidal kommune, Foreningen Våre Rovdyr og Norsk institutt for bioøkonomi*, understreker betydningen av at klagenemnda er uavhengig. På den andre siden er det noen av høringsinstansene som mener at klagenemnda ikke skal være uavhengig, eller mindre uavhengig enn skissert i høringsnotatet. *Midtre Namdal samkommune* mener klagenemnda kan ha fått en for fri stilling. *Hedmark Bonde- og Småbrukarlag* mener at Stortinget må kunne instruere klagenemnda.

Flere av høringsinstansene mener at Klima- og miljødepartementets foreslåtte rolle kan være problematisk med hensyn til klagenemndas uavhengighet. *Marker kommune, Rømskog kommune og Sarpsborg kommune* påpeker at Klima- og miljødepartementet gjennom oppnevning av klagenemndas medlemmer kan velge retning for nemndas avgjørelser. *Rovviltnemnda i region 3 (Oppland) og roviltnemnda region 5 (Hedmark)* har vanskelig for å se at det er mulig å opprette en helt uavhengig nemnd, og viser særlig til forslaget om at Klima- og miljødepartementet skal oppnevne medlemmer. Flere av instansene, herunder *roviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal)*, mener at landbruksmyndighetene må tyngre inn for å sikre at klagenemnda oppleves som uavhengig.

5.4.5 Merknader til Rovviltklagenemndas sammensetning

En stor andel av høringsinstansene, blant annet *Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Rogaland, Naturvernforbundet, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norsk Ornitologisk Forening, Oslo kommune, roviltnemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) og roviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal)*, mener at dersom det skal oppnevnes en klagenemnd, må denne bestå av fagpersoner uten parts- eller organisa-

sjonstilknytning. *Rovviltets Røst* ønsker ikke en politisk tilnærming. *Bygdefolk for rovdyr* mener opprettelse av en uavhengig klagenemnd ikke har noen hensikt, hvis medlemmene kun tilhører næringsinteresser, organisasjoner og politiske partier. *Rovviltnemnda i region 4 (Oslo, Akershus og Østfold)* mener at dersom en nemnd skal opprettes, må denne ha uavhengige medlemmer.

På den andre siden mener noen høringsinstanser at klagenemnda må bestå av medlemmer som representerer berørte interesser eller av politikere, herunder *Aurskog-Høland kommune, Kiær Mykleby, Sogn og Fjordane Bonde- og Småbrukarlag, Sylli Skog AS og Ulvig Kiær AS. Høylandet kommune* mener klagenemnda må representere et bredt utvalg av befolkningen.

Mange av høringsinstansene har synspunkter på hvilken kompetanse Rovviltklagenemndas medlemmer skal ha. *NOAH – for dyrs rettigheter* uttaler at det må sikres at sammensetningen er balansert, og *Fylkesmannen i Nordland og roviltnemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder)* understreker viktigheten av en bred eller mangesidig sammensetning. Flere instanser, herunder *Rovviltets Røst, Rømskog kommune og Sarpsborg kommune*, peker på at nemnda må ha kompetanse innenfor både landbruk og natur- og miljøfag. *Rovviltnemnda i region 8 (Troms og Finnmark)* mener klagenemnda må ha naturfaglig kompetanse, herunder om beitedyr og rovvilt. Flere høringsinstanser understreker at klagenemnda må ha medlemmer med husdyrfaglig kompetanse, herunder *Alvdal kommune, Follidal kommune, Høylandet kommune, Klettsetra seterlag og Tynset kommune*, og flere av instansene, herunder *NOAH – for dyrs rettigheter, Oslo kommune og Rovviltets Røst* mener at klagenemnda må ha kompetanse innenfor blant annet økologi og rovdyrbiologi. *NOAH – for dyrs rettigheter* mener at den foreslåtte sammensetningen er kritikkverdig, siden kompetanse om miljøvern, bevaring av truede arter og rovdyr ikke er nevnt. *Fylkesmannen i Rogaland* mener det er for lite fokus på at nemnda skal ha kompetanse på artsforvaltningen. Flere instanser, herunder *Kautokeino Flyttsamelag, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, Norske Reindriftsamers Landsforbund og Sametinget* understreker at klagenemnda må ha kompetanse innenfor reindriftsfag og samisk natur- og kulturgrunnlag.

En rekke av instansene mener klagenemnda må ha juridisk kompetanse, herunder *NOAH – for dyrs rettigheter, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk institutt for naturforskning, Norsk Sau og Geit, roviltnemnda i region 2*

(Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) og rovviltnemnda i region 8 (Troms og Finnmark). Flere av instansene, herunder Engerdal kommune, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Rogaland, Høylandet kommune, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, Os kommune, Utmarkskommunenenes Sammenslutning og Vågå kommune støtter at lederen av nemnda skal være en jurist.

Rovviltnemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) understreker at det ikke er nok med bare juridisk kompetanse, og at nemnda også må ha kompetanse innenfor blant annet skadeforebygging og konfliktdemping. Rovviltnemnda i region 8 (Troms og Finnmark) mener klagenemnda må ha kompetanse fra departement, direktorat, fylkesmenn og forskning, og Norsk institutt for naturforskning mener klagenemnda må ha fagfolk med erfaring fra rovviltforvaltning. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet mener nemnda bør inkludere eksperter med kompetanse til å evaluere konsekvensene av beslutninger som vedtas, med hensyn til populasjonenes levedyktighet og forvaltningsmål. Norges Jeger- og Fiskerforbund mener at, dersom fagkompetanse skal vektlegges, må kompetanse innenfor utmarksforvaltning, utnyttelse av utmarksressurser, jakt- og hundefag og kulturaspektet knyttet til jakt- og høstingstradisjoner være representert. Flå kommune understreker at medlemmene bør ha kunnskap om berørte lokalsamfunn, og Rovviltets Røst uttaler at nemnda må ha medlemmer med lokalkunnskap.

5.4.6 Merknader til oppnevningen av Rovviltklagenemnda

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at det er foreslått å lovfeste at departementet skal oppnevne medlemmene i rovviltklagenemnda, samtidig som det i høringsnotatet er oppgitt at oppnevning skal skje ved kongelig resolusjon.

Flere av høringsinstansene, herunder Alvdal kommune, Folldal kommune, Klettsetra seterlag og Tynset kommune, mener at Landbruks- og matdepartementet må involveres i oppnevning av medlemmer til klagenemnda. Fylkesmannen i Trøndelag, rovviltnemnda i region 6 (Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal), Sel kommune og Trøndelag fylkeskommune mener at Landbruks- og matdepartementet må sidestilles med Klima- og miljødepartementet i oppnevningen. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit foreslår at, dersom en klagenemnd skal opprettes, så bør Klima-

og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet oppnevne like mange medlemmer hver.

Sametinget uttaler at Klima- og miljødepartementet må rådføre seg med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund når det gjelder oppnevning av medlemmer med kompetanse på samisk kultur- og naturgrunnlag.

Oppland Bonde- og Småbrukarlag, Oppland Bondelag og Oppland Sau og Geit mener oppnevningen må gjøres i Stortinget, mens Hedmark Bonde- og Småbrukarlag uttaler at oppnevning bør være politisk. De private virksomhetene Kiær Mykleby, Sylli Skog AS og Ulvig Kiær AS mener klagenemnda skal oppnevnes av fylkene. Noen av instansene, herunder Engerdal kommune, Flå kommune, Os kommune, Utmarkskommunenenes Sammenslutning og Vågå kommune, mener at forslag til oppnevning bør offentliggjøres, så allmenheten får anledning til å fremme synspunkter eller forslag til andre kandidater.

5.4.7 Øvrige merknader

Noen høringsinstanser, herunder Fauske kommune, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit og NORSKOG, peker på mangelfull utredning av sentrale tema knyttet til høringsforslaget.

NOAH – for dyrs rettigheter ber om en redegjørelse for hvordan opprettelse av Rovviltklagenemnda vil påvirke adgangen til domstolsprøving.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit uttaler at ny § 26 b i naturmangfoldloven ikke kan avgrenses som foreslått, og mener at spørsmålene i størst mulig grad må reguleres i lov.

Svahken sijte (Elgå reinbeitedistrikt) mener at dersom det blir etablert en rovviltklagenemnd, er det nødvendig med egen ordning for samisk reindrift hvor praktisering av sedvaneretten må bli gjeldende i reinbeitedistriktene.

5.5 Departementets vurderinger

5.5.1 Om etablering av Rovviltklagenemnda

Forslaget om etablering av Rovviltklagenemnda innebærer et unntak fra det ordinære forvaltningshierarkiet. Forslaget innebærer også at Stortingets mulighet til å styre rovviltforvaltningen gjennom instruksjon av regjeringens forvaltningspraksis blir redusert. Klima- og miljødepartementet mener det må foreligge gode grunner for at et slikt unntak skal gjøres.

Klima- og miljødepartementet mener hensynet til å sikre uavhengige faglige vurderinger og der ved ivaretagelse av rettssikkerheten taler for etablering av en klagenemnd på rovviltfeltet. Klima- og miljødepartementet mener også at å styrke departementets muligheter til å utforme og gjennomføre en langsiktig, forutsigbar og helhetlig politikk på rovviltfeltet taler for å etablere en rovviltklagenemnd. Rovviltklagenemnda vil avlaste Klima- og miljødepartementet, slik at departementet i større grad enn i dag kan konsentrere sin virksomhet om de overordnede føringene i rovviltpolitikken, og i mindre grad om enkeltsaksbehandling.

Klima- og miljødepartementet har merket seg at hovedvekten av høringsinstansene ikke støtter forslaget om å etablere en rovviltklagenemnd. Dette taler mot etablering av en rovviltklagenemnd. Hovedbegrunnelsen er at rovviltforvaltningen skal være underlagt politisk styring og kontroll, herunder at statsråden skal være ansvarlig overfor Stortinget for gjennomføringen av rovviltpolitikken. Til dette vil Klima- og miljødepartementet understreke at rovviltforvaltningen fortsatt skal følge Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven, rovviltforlikene av 2004 og 2011, flertallsvedtaket om ulv av 2016, rovviltforskriften og generelle lov- og forskriftstolkninger av departementet, og at denne forvaltningen som helhet vil være underlagt politisk styring og kontroll. Departementet viser også til at ordningen med en uavhengig klagenemnd er benyttet på andre forvaltningsområder.

Klima- og miljødepartementet ser også at mange av høringsinstansene mener etablering av en rovviltklagenemnd ikke vil øke tilliten til rovviltforvaltningen eller dempe konfliktnivået på rovviltfeltet. Departementet mener det på forhånd er vanskelig å fastslå med sikkerhet om en rovviltklagenemnd som foreslått vil bidra til å øke tilliten til rovviltforvaltningen og virke konfliktdempende. Departementet er imidlertid av den oppfatning at etablering av Rovviltklagenemnda blant annet vil bidra til å avpolitiserer vedtakene som fattes på rovviltfeltet, sikre større forutsigbarhet og konsistens i klageavgjørelsene over tid og øke samstemtheten mellom rovviltneemndene på sikt.

Av høringsinnspillene framgår det at motstanden mot forslaget i stor grad gjelder at Rovviltklagenemnda skal behandle klager på vedtak om kvoter for jakt, skadefelling og lisensfelling og vedtak om skadefelling av enkeltdyr. En stor andel av høringsinstansene som går mot forslaget ser imidlertid fordeler ved at en klagenemnd behandler klager på vedtak etter erstatnings- og tilskuddsregelverkene på rovviltfeltet.

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering gjør hensynene bak opprettelsen av en rovviltklagenemnd seg sterkest gjeldende for klager på vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling og vedtak om skadefelling av enkeltdyr. Dette gjelder særlig med hensyn til å oppnå avpolitisering av vedtakene på rovviltfeltet og frigjøring av ressurser i Klima- og miljødepartementet.

Klager på vedtak om erstatning og vedtak om tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak behandles normalt ikke av Klima- og miljødepartementet, og legger derfor rent unntaksvis beslag på ressurser i departementet. Departementet behandler klager på tilskudd til omstilling, men disse sakene er normalt av et lite omfang. Sett hen til de administrative og økonomiske konsekvensene som vil følge av opprettelse av en rovviltklagenemnd, er det ikke hensiktsmessig at klagenemnda kun skal behandle klager på vedtak om erstatning og tilskudd. Det er i tillegg viktig at klagenemnda får en rimelig stor oppgaveportefølje, for at nemnda skal få tilstrekkelig oversikt over rovviltfeltet, samt sikre kontinuitet på dette området.

På bakgrunn av en samlet vurdering, og med særlig vekt på hensynet til å sikre uavhengige faglige vurderinger og rettssikkerhet, samt hensynet til å styrke mulighetene til å utforme og gjennomføre en langsiktig, forutsigbar og helhetlig politikk på rovviltfeltet, foreslår Klima- og miljødepartementet at det blir etablert en uavhengig rovviltklagenemnd, som skal behandle klager på vedtak om kvoter for kvotejakt på gaupe, 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 tilskuddsordningene i rovviltforvaltningen.

Når det gjelder Rovviltklagenemndas nærmere myndighet i disse sakene, er Klima- og miljødepartementets vurdering at klagenemndas myndighet skal følge hovedregelen i forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det vil si at klagenemnda kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Klima- og miljødepartementet foreslår at Rovviltklagenemnda reguleres i ny § 19 a i naturmangfoldloven, og at denne bestemmelsen i størst mulig grad regulerer de sentrale forholdene ved klagenemnda. Plasseringen av bestemmelsen i kapittel III i naturmangfoldloven er endret sammenlignet med forslaget som var på høring. Dette er gjort for å oppnå bedre sammenheng mellom bestemmelser i kapitlet. Klima- og miljødeparte-

mentet foreslår at det etableres en hjemmel i naturmangfoldloven § 19 a for Kongen til å gi nærmere regler om Rovviltklagenemnda i forskrift, herunder om Rovviltklagenemndas sammensetning og kompetanse.

I høringen ble det bedt om en redegjørelse for hvordan en uavhengig rovvaltklagenemnd vil påvirke adgangen til domstolsprøving på området. Til dette bemerker Klima- og miljødepartementet at det ikke er foreslått noen egen regulering av adgangen til å prøve klagenemndas vedtak for domstolene, slik at de alminnelige skrankene for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak vil gjelde.

5.5.2 Forholdet til overordnet myndighet

Rovviltklagenemnda vil være administrativt underlagt Klima- og miljødepartementet. Etter Klima- og miljødepartementets vurdering må hensynet til uavhengighet, tillit og legitimitet tillegges stor vekt ved etablering av en rovvaltklagenemnd. Dette tilsier, etter departementets vurdering, at Klima- og miljødepartementet ikke skal kunne instruere klagenemnda om avgjørelse av enkelt saker, om lovtolkning og skjønnsutøvelse, eller om prioritering av saker. Departementet bør heller ikke ha adgang til å omgjøre vedtak truffet av klagenemnda. At Rovviltklagenemnda har en slik uavhengig karakter er etter departementets vurdering en forutsetning for at klagenemnda skal kunne oppnå sine formål, herunder å avpolitiserer vedtakene, bidra til økt tillit til forvaltningen og frigjøre kapasitet i embetsverk og politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet.

For å sikre en tilfredsstillende overensstemmelse mellom politiske mål og praksis, mener Klima- og miljødepartementet imidlertid at departementet skal ha adgang til å gi generelle instruksjoner til førsteinstansen om lovforståelse, skjønnsutøvelse mv., men ikke om enkelt saker.

5.5.3 Sammensetning

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering er det en sentral forutsetning for at Rovviltklagenemnda skal kunne oppnå sitt formål, inkludert å avpolitiserer enkeltsaksbehandlingen, øke tilliten til rovvaltforvaltningen og dempe konfliktene på feltet, at klagenemndas medlemmer er fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning. Mange av høringsinstansene støtter dette. Mer konkret mener Klima- og miljødepartementet at det bør tilstrebes å finne medlemmer med faglig tyngde og integritet og som ikke har

profilert seg i den offentlige debatten om rovvalt. Departementet mener det vil være fullt mulig å finne fagpersoner som ikke har en slik tilknytning til feltet at de vil bli oppfattet som partiske eller ikke-nøytrale.

På grunn av klagebehandlingens juridiske karakter, mener Klima- og miljødepartementet at det er hensiktsmessig at klagenemndas leder er en jurist med solid juridisk erfaring. Klima- og miljødepartementet har notert seg at en rekke av høringsinstansene støtter at klagenemnda skal ledes av en jurist. Sammensetningen av klagenemnda med fagpersoner uten parts- og organisasjonstilknytning og med en jurist som leder, vil etter departementets mening sikre at Rovviltklagenemnda er i stand til å foreta gode faglige vurderinger, samtidig som klagenemndas avgjørelser er i samsvar med gjeldende regelverk.

Det framgår også av flere av høringsinnspillene at det er viktig at oppnevningen av medlemmer sikrer at Rovviltklagenemnda har en bred eller balansert kompetanse. I høringen trekkes det fram at klagenemnda blant annet må ha kompetanse om landbruks- og næringsfag, natur, miljø, biologi og økologi, herunder rovvaltfaglig kunnskap, juss, lokalmiljøene, og samisk natur- og kulturgrunnlag. Klima- og miljødepartementet er enig i at medlemmene samlet skal ha kompetanse på mange ulike områder, og at sammensetningen må sikre at klagenemnda har kompetanse om rovvalt, landbruk, samisk kultur- og naturgrunnlag som er viktig for å nå den todelte målsetningen i rovvaltpolitikken.

Rovviltklagenemndas sammensetning og kompetanse vil bli nærmere regulert i en egen forskrift hjemlet i naturmangfoldloven § 19 a femte ledd: «Kongen kan gi forskrift om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering og saksbehandling mv.». Dette vil også kunne omfatte organisering av et sekretariat.

5.5.4 Oppnevning

Rovviltklagenemnda skal oppnevnes ved kongelig resolusjon. Klima- og miljødepartementet vil, som ansvarlig departement for forvaltning av rovvalt, ha ansvaret for å fremme forslaget om medlemmer til Rovviltklagenemnda ved kongelig resolusjon.

Klima- og miljødepartementet vil i en slik prosess samarbeide med Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om medlemmer med landbruksfaglig kompetanse og samisk kompetanse om natur- og kulturgrunnlaget. Dette vil Klima- og miljødepar-

tementet komme nærmere tilbake til i arbeidet med en forskrift hjemlet i naturmangfoldloven § 19 a femte ledd.

På bakgrunn av høringsinnspillet fra blant annet Justis- og beredskapsdepartementet er forslaget til ny bestemmelse i naturmangfoldloven endret, sammenlignet med forslaget som var på alminnelig høring, slik at det framgår av lovteksten

at «*Kongen oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda*».

En rekke av høringsinstansene har i tillegg hatt merknader om etablering og organisering av et sekretariat for klagenemnda. Klima- og miljødepartementet viser til at dette spørsmålet vil bli behandlet i en eventuell forskriftsrunde.

Del II
Meldingsdel

6 Antall forvaltningsregioner for rovvilt og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner – rovviltforskriften §§ 4, 4a og 6

6.1 Bakgrunn

Arealdifferensiering og tydelig soneforvaltning er sentrale grunnprinsipper i gjeldende rovviltforvaltning. Skal soneforvaltning ha ønsket effekt og forutsigbarhet, 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 nabo-regioner og naboland. Hensynet til å oppnå et levedyktig, næringsmessig beitebruk betinger at jordbruks- og reindriftsfaglige forutsetninger for langsiktige investeringer i næringsdriften følges opp av rovviltforvaltningen. Tap og risiko for tap av beitedyr på grunn av rovvilt i beiteområder i nærheten av rovviltprioriterte områder utgjør en særlig utfordring, særlig der inndelingen av soner ikke er tydelig nok, for eksempel der sonene er av mindre omfang, fragmenterte, lite sammenhengende og ikke har tilfredsstillende kvaliteter til å kunne oppnå regionens bestandsmål.

I Representantforslag 163 S (2010–2011) (rovviltforliket av 2011) punkt 2.1.9 heter det at «*Forlikspartnerne er enige om at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år.*»

Norsk institutt for naturforskning (NINA) utarbeidet i 2016 en rapport med en evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene (*Evaluering av regional rovviltforvaltning*, NINA Rapport 1268, 2016). NINA viser i sin rapport til at forvaltningsregionene for rovvilt er for små til at man kan forvente å holde bestandene stabile på eksakte bestandsmål. Ulv, bjørn, jerv og gaupe er alle enten kritisk eller sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2015. Det er svært utfordrende for rovviltnemndene å forvalte små deler av allerede små bestander på presise bestandsmål til enhver tid. Dette blant annet fordi rovvilt bruker store areal og fordi tilfeldigheter i ynglesuksess (antall ungekull) eller dødelighet kan gi store utslag når tallene er små. I rapporten

pekes det 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.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) gjennomførte på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet en vurdering av hva rovviltbestandene betyr for norsk landbruk (*Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser*, NIBIO Rapport vol. 2 nr. 63, 2016). NIBIOs rapport viste til at forvaltningssonene for rovvilt dekker 57 prosent av nyttbart utmarksbeite, og at beitekapasiteten ble utnyttet med 26 prosent innenfor rovviltsonene, mot 59 prosent utenfor rovviltsonene. I samme rapport viste NIBIO at en betydelig andel av dokumenterte tap av beitedyr (sau og rein) til rovvilt skjer i randsonene utenfor forvaltningssonene for rovvilt, og at dette medfører utfordringer disse områdene. Det vises også til NIBIO-rapporten *Beitebruk i ulvesona*, NIBIO Rapport vol. 4 nr. 121, 2018).

Miljødirektoratet kom med en faglig anbefaling om den regionale forvaltningen og regionale bestandsmål til Klima- og miljødepartementet i 2016. Departementet gjennomførte innspillmøter med miljø- og næringsorganisasjoner, Sametinget, fylkesmenn og rovviltnemnder vinteren 2016–2017. Klima- og miljødepartementet mottok også skriftlige innspill.

Departementet viser også til Stortingets behandling av regionreformen (Innst. 385 S (2016–2017)). Fra 1. januar 2020 er det elleve fylker, inkludert Oslo, i Norge, noe som også gjør det aktuelt å se nærmere på avgrensningen av forvaltningsregioner for rovvilt. Som en følge av regionreformen følger flere av dagens forvaltningsregioner ikke de nye fylkesgrensene, og flere av de nye fylkene har flere forvaltningsregioner innenfor sitt område. Denne situasjonen gir

administrative utfordringer, blant annet fordi roviltnemndene i den enkelte region består av fylkestingspolitikere.

6.2 Dagens inndeling av forvaltningsregioner for rovvilt og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner

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 § 5, om regionale rovvilt-nemnder, heter det:

«I hver forvaltningsregion skal en rovvilt-nemnd ha hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv. Rovvilt-nemnden skal gjennomføre vedtatt nasjonal rovvilt-politikk innenfor sin region, og skal ha nær kontakt med berørte kommuner og organisasjoner.

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

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

Fylkestingene skal foreslå en kvinnelig og en mannlig kandidat for hvert medlem fra fylke- steninget. Kandidatene skal ha fast plass i fylke- steninget. Dersom fylkeskommunen har fylke- utvalg, skal kandidatene også ha fast plass i fylke- utvalget. Medlemmene oppnevnt av Same- tinget skal være bosatt i forvaltningsregionen.

Oppnevningssperioden for medlemmene følger valgperioden for fylke- steninget og Same- tinget. Rovvilt-nemnden velger leder.

Miljødirektoratet avgjør hvilket fylke- mannsembete som skal være sekretariat for den enkelte rovvilt-nemnd. Miljødirektoratet gir nærmere veiledning og retningslinjer for rovvilt-nemndens og sekretariatets virksomhet, herunder om samarbeid over regiongrenser, jf. viltloven § 6 annet ledd.»

I rovviltforskriften § 6, om regional forvaltnings- plan for rovvilt, heter det:

«Rovvilt-nemnden skal utarbeide en regional for- valtningsplan for rovvilt. I forvaltningsplanen skal det etableres en geografisk differensiert forvaltning i regionen, jf. forskriften § 1. Forvaltningsplanen skal vise hvordan rovvilt-nemnden vil prioritere midler til forebyggende og konflikt- dempende tiltak innenfor regionen i tråd med prinsippet om en geografisk differensiert for- valtning. 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.»

6.3 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

6.3.1 Antall forvaltningsregioner for rovvilt

I høringsnotatet viste Klima- og miljødepartementet til at det er både administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler ved å gjøre endringer i avgrensningen og antallet av dagens forvaltningsregioner. Videre vurderte Klima- og miljødepartementet (KLD) ulike løsninger for fremtidig inndeling av forvaltningsregioner for rovvilt:

«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.»

Klima- og miljødepartementet viste også til at dagens avgrensning av forvaltningsregioner for rovvilt ikke samsvarer med de administrative grensene til de elleve nye fylkene som følger av regionreformen, og at dette vil skape utfordringer for forvaltningen og administrasjon av forvaltningsregionene for rovvilt.

Klima- og miljødepartementet vurderte i høringsnotatet fordeler og ulemper med ulike 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 rovdirenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse. Dette er utfordringer som ofte synliggjøres i rovvilt-nemndenes 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 rovvilt-nemndene 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 rovdirenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse i Norge, samt hensyn til rovviltbestander i naboland. Samtidig bevares rovvilt-nemndenes funksjon på noenlunde samme nivå som i dag. Rovvilt-nemndenes rolle ved å prioritere mellom beite- og rovvilt-prioriterte områder videreføres, og rovvilt-nemndene vil på samme måte som i dag kunne ivareta viktige regionale hensyn med tanke på blant annet arealdifferensiering.»

I høringsnotatet vurderte Klima- og miljødepartementet hvilke fylker det kunne være aktuelt å slå sammen i forvaltningsregioner for rovvilt. For de nordligste fylkene ble alternativet å beholde Troms og Finnmark som én forvaltningsregion skissert, eventuelt å slå sammen Nordland og Troms og Finnmark. Sistnevnte ble i høringsnotatet vurdert å føre til at forvaltningsregionen ville få et uforholdsmessig stort ansvar, sammenlignet med andre forvaltningsregioner, med tanke på utfordringer knyttet til ulike rovviltforekomster, tamrein og husdyr.

Hensiktsmessigheten i å slå sammen Nordland og Trøndelag, og Trøndelag og Møre og Romsdal ble også drøftet. Klima- og miljødepartementet mente at en sammenslåing av Trøndelag og Innlandet ville gi forvaltningsregionen et uforholdsmessig stort ansvar, sammenlignet med andre forvaltningsregioner, gitt utfordringene knyttet til ulike rovviltforekomster, tamrein og husdyr. Departementet vurderte det som mer naturlig å slå sammen Innlandet med Viken og Oslo.

Klima- og miljødepartementet mente det var naturlig å se Vestlandet, som omfatter Møre og

Romsdal, Vestland og Rogaland, i sammenheng i rovviltforvaltningen. Departementet mente at det av hensyn til forvaltningen av den sørvestlige delbestanden av jerv, ville være fornuftig å vurdere en sammenslåing av Møre og Romsdal, Vestland og Innlandet. Departementet mente imidlertid at fylkene på Østlandet har egenskaper som gjør at disse bør ses i sammenheng med hverandre. Departementet mente 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.

Klima- og miljødepartementet mente det finnes argumenter for at Agder og Vestfold og Telemark sammen kan være en egnet forvaltningsregion for rovvilt. I en modell med fire forvaltningsregioner vurderte departementet at disse fylkene burde slås sammen med andre fylker på Østlandet, heller enn Vestlandet.

Basert på en ny forvaltningsmodell med fire forvaltningsregioner for rovvilt, mente Klima- og miljødepartementet følgende fordeling av de elleve nye fylkene var mest hensiktsmessig og ville gi flest administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler:

- 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

Klima- og miljødepartementet foreslo også et alternativ med fem forvaltningsregioner for rovvilt. Departementet mente det var mer naturlig at Agder og Vestfold og Telemark ble en egen forvaltningsregion for rovvilt, selv om det også var gode argumenter for at Nordland skulle være en egen forvaltningsregion. Departementet argumenterte med at rovviltets svært store leveområder i Nord-Norge tilsa at det var viktig å ha store, robuste forvaltningsregioner for rovvilt i denne delen av landet.

Basert på en ny forvaltningsmodell med fem forvaltningsregioner for rovvilt, mente departementet følgende fordeling av de elleve nye fylkene var mest hensiktsmessig og ville gi flest administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler:

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

En ny modell for antall forvaltningsregioner for rovvilt, vil få betydning for den regionale fordelingen av de nasjonale bestandsmålene. Departementet skisserte i høringsnotatet hvordan dagens bestandsmål kunne fordeles på fire og fem forvaltningsregioner. Departementet understreket i høringsnotatet at det primært ble anbefalt felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner.

Når det gjelder alternativet i høringsnotatet med fire forvaltningsregioner for rovvilt, vurderte departementet fordeling av de nasjonale bestandsmålene slik:

«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 rovvilt-nemndas 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.

¹ <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>

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.
- 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.»

Når det gjelder alternativet i høringsnotatet med fem forvaltningsregioner for rovvilt, vurderte departementet fordeling av de nasjonale bestandsmålene slik:

«En modell med fem forvaltningsregioner, i tråd med departementets forslag, [vil] 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.»

Klima- og miljødepartementet foreslo i høringsnotatet følgende endringer i rovviltforskriften § 4 vedrørende antall forvaltningsregioner (endring i kursiv):

«§ 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,*

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>

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

- 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, foreslo Klima- og miljødepartementet 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

(...)

I høringsnotatet drøftet Klima- og miljødepartementet også betydningen av en endring av antall forvaltningsregioner for rovvilt for antall medlemmer i rovviltnemndene oppnevnt fra fylkestingene og for samisk representasjon, jf. rovviltforskriften § 5 om regionale rovviltnemnder, og representasjon fra de ulike 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.»

6.3.2 Felles bestandsmål og regionalt samarbeid om forvaltningsplaner

I høringsnotatet beskrev Klima- og miljødepartementet (KLD) ulike sider ved forslagene:

«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 tilfældigheter 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.»

Videre vurderte Klima- og miljødepartementet hvordan en inndeling av landet kunne gjøres hvis det ble fastsatt felles bestandsmål, og fordelingen av de nasjonale bestandsmålene i to regionale mål:

«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 rovviltneemndas fylkesvise fordeling av bestandsmålene for gaupe og jerv slik det fremkommer av forvaltningsplanen for rovvilt i region 6 datert 21. november 2013⁴. 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 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)⁵, 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 rovviltneemnda 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»

Klima- og miljødepartementet foreslo endringer i fordelingen av bestandsmål for gaupe:

«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»

Klima- og miljødepartementet foreslo i høringsnotatet følgende ny § 4a 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,*

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

⁵ <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>

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.»

Klima- og miljødepartementet foreslo i høringsnotatet følgende endringer vedrørende økt samarbeid om forvaltningsplaner (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.»

6.4 Høringsinstansenes syn

6.4.1 Antall forvaltningsregioner for rovvilt

Flere høringsinstanser støtter høringsforslaget, med en reduksjon til enten fire eller fem nye forvaltningsregioner. Noen høringsinstanser støtter forslaget om større og færre forvaltningsregioner, men tar ikke stilling til antallet.

De fleste høringsinstansene støtter ikke forslaget om større og færre regioner. Noen høringsinstanser har kun uttalt seg om den regionen de selv har tilhold i og ønsker å opprettholde regionstrukturen slik den er, og støtter dermed ikke endringsforslaget. Noen av grunnene som nevnes er at representasjon i rovviltnemndene fra folkevalgte med lokalkunnskap og lokal forankring er viktig, at mest mulig lokal forvaltning av rovviltet vil gi legitimitet til vedtak som fattes, at forslaget

vil svekke lokal medvirkning, lokal medbestemmelse og den regionale forvaltningen, at det er grunn til å tro at konfliktnivået vil øke dersom forslaget vedtas, at forslaget fører til sentralisering av makt og myndighet, at regionreformen ikke gjør det nødvendig med de foreslåtte endringene og at forvaltningen bør foregå så nær de berørte lokalsamfunn som mulig.

6.4.2 Felles bestandsmål

En rekke høringsinstanser støtter bestandsmål på tvers av forvaltningsregionene. Argumenter som brukes er blant annet rovdirenes arealbruk og at det kan bidra til bedre oppnåelse av målsettingen med arealdifferensiering og soneforvaltning enn i dag. Videre anføres det at det er viktig for måloppnåelsen at samarbeidet mellom regioner formaliseres gjennom felles bestandsmål. Flere av høringsinstansene mener grensen for felles bestandsmål må følge en administrativ grense.

En rekke høringsinstanser støtter ikke felles bestandsmål for flere regioner. Noen av argumentene er at felles bestandsmål vil undergrave rovviltnemndenes regionale forankring, svekke rovviltnemndenes myndighet, at det vil bli mindre handlingsrom for den enkelte nemnd, at det vil gi økt konfliktnivå, at forslaget er mangelfullt hva gjelder samarbeidsformer og praktiske konsekvenser, at forslaget er for dårlig utredet og at det kan føre til vanskelige diskusjoner mellom nemndene om kvoter og målsettinger for den enkelte rovviltnemnd.

6.4.3 Omfordeling av bestandsmål for gaupe

Enkelte høringsinstanser støtter forslaget om å omfordele tre familiegrupper av gaupe fra regionalt bestandsmål i nord til regionalt bestandsmål i sør, mens enkelte høringsinstanser ikke støtter en slik omfordeling.

6.4.4 Regionalt samarbeid om forvaltningsplaner

En rekke høringsinstanser støtter forslaget om samarbeid om arealdifferensiering på tvers av regiongrensene.

En rekke høringsinstanser støtter ikke høringsforslaget. Av grunner som nevnes er at forslaget er for dårlig utredet, at det er vanskelig å se hvilke konsekvenser forslaget vil ha for den praktiske forvaltningen, at det kan oppstå uenigheter mellom forvaltningsregionene og at dagens ordning ikke er til hinder for at naboregioner kan

samarbeide og forhandle om hensiktsmessige løsninger i grenseområder.

6.5 Departementets endringer

6.5.1 Endringer i antall forvaltningsregioner for rovvilt

Klima- og miljødepartementet mener det er vanskelig å se mange klare fordeler ved å videreføre dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt. Dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt gir etter departementets vurdering ikke en tilstrekkelig forutsigbar forvaltning. Et større antall regioner, med tilhørende fordeling av regionale bestandsmål, gir en lavere presisjon i forvaltningen. Dette medfører igjen redusert forutsigbarhet og usikkerhet både med tanke på bestandsmålsoppnåelse og rammebetingelsene for beitenæringene. For å øke presisjonen og finne løsninger der tilfeldigheter får mindre utslag, bør 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. Det er derfor hensiktsmessig å se nærmere på en løsning med færre og større forvaltningsregioner for rovvilt. Samtidig er Klima- og miljødepartementet klar over at å opprettholde åtte forvaltningsregioner vil medføre en større nærhet mellom nemndene og de som blir berørt av nemndenes vedtak enn ved en løsning der man har færre nemnder.

Klima- og miljødepartementet viser også til at regionreformen, med etablering av elleve nye fylker, gir noen administrative utfordringer som i seg selv medfører et behov for endring av forvaltningsregionene. De administrative fordelene av å endre forvaltningsregionene for rovvilt avhenger av at grensene følger fylkesgrenser. Samtidig finnes det sterke argumenter for en avgrensning av regioner basert på «biologiske» eller topografiske grenser, og at dette i mange tilfeller ville være det mest hensiktsmessige med tanke på forvaltning av rovviltbestandene. Enkelte høringsinstanser har pekt på at det er uheldig at forslagene til ny inndeling fremdeles følger administrative grenser, og anbefaler at grensene utarbeides med utgangspunkt i hensyn til rovdyrenes økologi og beitenæringens utbredelse. Klima- og miljødepartementet er ikke uenig i dette isolert sett, men i et helhetlig perspektiv mener departementet dette ikke veier opp for de økte administrative utfordringene dette ville medført. Departementet vil derfor ikke innføre nye avgrensninger for forvaltnings-

regionene som innebærer at disse følger «biologiske» eller topografiske grenser. Det legges imidlertid til grunn at rovviltnemndene skal samarbeide på tvers av regiongrensene for å finne mest mulig hensiktsmessige løsninger ved soneinndeling, noe som vil bidra til at biologi og topografi i større grad kan hensyntas i prioriteringen av områder til henholdsvis rovdyr og beitedyr. Se nærmere om dette i punkt 6.5.3. Departementet mener videre at det vil oppnås størst administrative fordeler ved at hvert enkelt fylke kun inngår i én forvaltningsregion.

Når det gjelder antall forvaltningsregioner for rovvilt mener Klima- og miljødepartementet det er viktig med et arealmessig omfang som tar tilstrekkelig hensyn til rovdyrenes, utmarksbeitets og reindriftens utbredelse. Dette er utfordringer som ofte synliggjøres i rovviltnemndenes arbeid med en tydelig soneforvaltning. I utgangspunktet er det departementets vurdering at jo færre regioner og større fleksibilitet i avgrensingen av soneinndelingen, jo bedre presisjon vil det være mulig å oppnå. Dette har blant annet sammenheng med at store rovdyr er arealkrevende arter, noe som innebærer at soner prioritert til disse må være av en slik størrelse og egnethet at de dekker artenes krav til leveområder. På den bakgrunn vurderer departementet det ikke som hensiktsmessig å øke antallet forvaltningsregioner for rovvilt utover dagens nivå, da det ytterligere vil redusere presisjonen i forvaltningen av rovvilt. Til tross for at det ut fra rent faglige kriterier og ut fra hensynet til en mest mulig forutsigbar forvaltning ville være hensiktsmessig med en betydelig reduksjon i antall forvaltningsregioner for rovvilt, ser departementet heller ikke dette som formålstjenlig. Dette av hensyn til ønsket om å videreføre ordningen med de regionale rovviltnemndene med noenlunde samme funksjon som i dag, noe som vanskelig vil la seg gjøre for eksempel med en modell med to forvaltningsregioner for rovvilt. Departementet mener en hensiktsmessig løsning vil være å redusere antallet forvaltningsregioner for rovvilt noe, samtidig som det legges til grunn et tydeligere krav til samarbeid mellom naboregioner i forbindelse med soneinndelingen, jf. punkt 6.5.3.

Som beskrevet i høringsnotatet mener Klima- og miljødepartementet at en forvaltningsmodell med fire eller fem forvaltningsregioner for rovvilt vil gi nemndene mer myndighet og fleksibilitet og høyere presisjon i forvaltningen. Samtidig vil en slik inndeling i større grad gi forvaltningen mulighet til å nå bestandsmålene for rovvilt og ta hensyn til utmarksbeitets og reindriftens utbredelse i Norge, samt hensyn til rovviltbestander i nabo-

land. Rovviltneemndenes rolle ved å prioritere mellom beite- og rovviltprioriterte områder videreføres, og rovviltneemndene vil på samme måte som i dag kunne ivareta viktige regionale hensyn.

Klima- og miljødepartementet merker seg at et flertall i høringen ikke støtter forslaget om større og vesentlig færre forvaltningsregioner for rovvilt. Blant de som ikke støtter forslaget anføres blant annet at færre regioner vil medføre mindre lokal styring og lokal medvirkning. Departementet mener imidlertid det er helt nødvendig med noen justeringer i antall regioner samtidig som de hensyn som løftes fram av flere høringsinstanser vil bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Videre er det departementets vurdering at hensynet til å øke mulighetene for at rovviltneemndene kan føre en mer presis og forutsigbar forvaltning er et tungtveiende hensyn i denne sammenheng.

Når det gjelder forvaltning av gaupe, viser departementet til høringsnotatet der det framgår at gaupa bruker større hjemmeområder i nordlige deler av landet, der det også er utbredt tamreindrift. Videre at dette gjør soneforvaltningen krevende i nord. Det er også en målsetting å redusere rovvilttrykket i de samiske tamreinområdene. I sørlige deler av landet bruker gaupene mindre arealer, noe som forenkler muligheten til å føre en tydelig soneforvaltning. Klima- og miljødepartementet flytter derfor tre av de årlige ynglingene i bestandsmålet for gaupe som i dag er lagt til dagens forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark) til ny region 4 (Innlandet) og ny region 6 (Agder, Rogaland og Vestland).

Klima- og miljødepartementet mener antall forvaltningsregioner for rovvilt bør reduseres fra dagens åtte til seks. I den nye inndelingen er det lagt stor vekt på høringsinnspill fra sentrale og direkte berørte aktører tilknyttet de ulike regionene. Departementets nye inndeling av forvaltningsregionene for rovvilt innebærer at tre regioner forblir uforandret, mens fem regioner sør for Trøndelag blir til tre regioner:

- Region 1 – Troms og Finnmark
- Region 2 – Nordland
- Region 3 – Møre og Romsdal og Trøndelag
- Region 4 – Innlandet
- Region 5 – Oslo, Viken og Vestfold og Telemark
- Region 6 – Agder, Rogaland og Vestland

Region 1 – Troms og Finnmark

I tråd med høringsforslaget *opprettholder* Klima- og miljødepartementet at Troms og Finnmark skal være en egen forvaltningsregion for rovvilt. Forslaget får relativt bred støtte i høringen fra

sentrale aktører i regionen, slik som rovviltneemnda i region 8 (Troms og Finnmark), Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune.

Regionalt bestandsmål: Ti årlige ynglinger av jerv – hvorav tre i Finnmark, sju årlige ynglinger av gaupe og seks årlige ynglinger av bjørn.

Med denne endringen reduseres bestandsmålet for gaupe med tre årlige ynglinger i regionen, mens dagens regionale bestandsmål for jerv og bjørn i Troms og Finnmark opprettholdes.

Region 2 – Nordland

Her *opprettholder ikke* Klima- og miljødepartementet sitt høringsforslag. Det vises til at de fleste berørte aktører i sine høringsinnspill har gitt uttrykk for at det er ønskelig å opprettholde Nordland (dagens region 7) og Møre og Romsdal og Trøndelag (dagens region 6) som egne forvaltningsregioner for rovvilt. Blant aktørene som mener dette er rovviltneemndene i begge regioner, Nordland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Trøndelag, Norske Reindriftsamers Landsforbund og Nordland Reindriftsamers Fylkeslag. Videre gir også andre aktører, slik som Fylkesmannen i Innlandet og rovviltneemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder), uttrykk for at en sammen slåing av dagens region 6 og 7 vil gi en svært stor region.

Klima- og miljødepartementet mener, etter en ny helhetlig vurdering, at det er mest hensiktsmessig å opprettholde Nordland som en egen forvaltningsregion for rovvilt.

Regionalt bestandsmål: Ti årlige ynglinger av jerv, ti årlige ynglinger av gaupe og en årlig yngling av bjørn.

Med dette opprettholdes dagens regionale bestandsmål i Nordland for jerv, gaupe og bjørn.

Region 3 – Møre og Romsdal og Trøndelag

Her *opprettholder ikke* Klima- og miljødepartementet sitt høringsforslag. Som beskrevet over har de fleste berørte aktører i sine høringsinnspill gitt uttrykk for at det er ønskelig å opprettholde Nordland (dagens region 7) og Møre og Romsdal og Trøndelag (dagens region 6) som egne forvaltningsregioner for rovvilt.

Klima- og miljødepartementet mener, etter en ny helhetlig vurdering, at det er hensiktsmessig å opprettholde Møre og Romsdal og Trøndelag som en egen forvaltningsregion for rovvilt.

Regionalt bestandsmål: Ti årlige ynglinger av jerv, tolv årlige ynglinger av gaupe og tre årlige ynglinger av bjørn.

Med dette opprettholdes dagens regionale bestandsmål i Møre og Romsdal og Trøndelag for jerv, gaupe og bjørn.

Region 4 – Innlandet

Her *oppretholder ikke* Klima- og miljødepartementet sitt høringsforslag. En rekke høringsinstanser har i sine innspill som primært eller subsidiært standpunkt at det er hensiktsmessig å etablere det nye fylket Innlandet som en egen forvaltningsregion for rovvilt. Blant disse er rovviltneemnda i region 3 (Oppland), rovviltneemnda i region 5 (Hedmark), Fylkesmannen i Innlandet, Follidal kommune, Regionrådet for Fjellregionen, Alvdal kommune, Rendalen kommune, Tynset kommune, Stange kommune, Øyer kommune, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Oppland, Klettsetra seterlag, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Akershus og Svahken sjetje (Elgå reinbeitedistrikt).

Klima- og miljødepartementet mener, etter en ny helhetlig vurdering, at det er hensiktsmessig å opprette Innlandet som en egen forvaltningsregion for rovvilt.

Som en konsekvens av at ulvesonen fortsatt er delt mellom to regioner forutsettes en videreføring av dagens praksis med at forvaltningsvedtak knyttet til ulv fattes i samarbeid mellom to regioner.

Regionalt bestandsmål: Ni årlige ynglinger av jerv, seksten årlige ynglinger av gaupe, tre årlige ynglinger av bjørn og fire til seks årlige ynglinger av ulv, hvorav tre skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge, i samarbeid med region 5 (Oslo, Viken og Vestfold og Telemark).

Med denne endringen økes bestandsmålet for gaupe med én årlig yngling fra totalen av bestandsmålene i dagens forvaltningsregioner 3 og 5. Denne ynglingen legges til ny forvaltningsregion 4 etter flytting fra dagens forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark). De regionale bestandsmålene for jerv, bjørn og ulv er lik totalen av dagens bestandsmål for disse artene i dagens forvaltningsregion 3 og 5.

Region 5 – Oslo, Viken og Vestfold og Telemark

Her *oppretholder ikke* Klima- og miljødepartementet sitt høringsforslag. Flere høringsinstanser har i sine innspill gitt uttrykk for at forslaget fra Klima- og miljødepartementet om fire eller fem nye forvaltningsregioner for rovvilt innebærer at

Østlandet samlet blir en for stor region. Det vises i den sammenheng blant annet til beskrivelsen over av høringsinstanser som ønsker Innlandet som egen region.

En videre konsekvens av å etablere Innlandet som egen forvaltningsregion for rovvilt er at det i alle tilfeller må gjøres justeringer sammenlignet med høringsforslaget også i den resterende inndelingen i Sør-Norge. Ut fra det mener Klima- og miljødepartementet en naturlig avgrensing vil være å samle Oslo, Viken og Vestfold og Telemark i en ny forvaltningsregion for rovvilt. Denne regionen vil primært berøres av gaupe, samt ulv i den sørlige delen av ulvesonen. Klima- og miljødepartementet mener det særlig av hensyn til gaupeforekomsten er naturlig å se Vestfold og Telemark i sammenheng med Viken.

Som en konsekvens av at ulvesonen fortsatt er delt mellom to regioner forutsettes en videreføring av dagens praksis med at forvaltningsvedtak knyttet til ulv fattes i samarbeid mellom to regioner.

Regionalt bestandsmål: seksten årlige ynglinger av gaupe og fire til seks årlige ynglinger av ulv, hvorav tre skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge, i samarbeid med region 4 (Innlandet).

Med denne endringen reduseres bestandsmålet for gaupe med to årlige ynglinger sammenlignet med totalen av bestandsmålet for gaupe i dagens forvaltningsregion 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) og 4 (Oslo, Akershus og Østfold). Agder har, som del av dagens forvaltningsregion 2, en del av ansvaret for bestandsmålet for gaupe. To ynglinger av gaupe følger Agder til ny region 6. Det regionale bestandsmålet for ulv er likt målet i dagens forvaltningsregion 4.

Region 6 – Agder, Rogaland og Vestland

Her *oppretholder ikke* Klima- og miljødepartementet sitt høringsforslag. I høringsnotatet foreslo departementet at Agder skulle inngå i en forvaltningsregion for rovvilt sammen med enten Vestfold og Telemark eller Innlandet, Oslo, Viken og Vestfold og Telemark. Samtidig foreslo departementet at Møre og Romsdal skulle inngå i en forvaltningsregion sammen med Vestland og Rogaland.

Som en konsekvens av de endringer som nå gjøres for regionene på Østlandet og fra Midt-Norge og nordover, mener Klima- og miljødepartementet det er hensiktsmessig å samle Agder, Rogaland og Vestland i en ny forvaltningsregion for rovvilt. Disse områdene har til felles at de har

et betydelig omfang av småfenæring og begrensete rovviltforekomster. Videre er det store tettheter av hjortevilt i disse områdene som er egnet som byttedyr for gaupe. Departementet mener dette tilsier at regionen kan ta et noe større ansvar for bestandsmålet for gaupe enn i dag, jf. at tre årlige ynglinger av gaupe flyttes fra Troms og Finnmark av hensyn til samisk tamreindrift.

Blant høringsinnspillene gir Fylkesmannen i Rogaland støtte til en felles region på Vestlandet. Fylkesmannen i Rogaland mener at færre og større forvaltningsregioner vil ha administrative, forvaltningsmessige og biologiske fordeler sammenlignet med dagens åtte regioner, og ser det naturlig å samle landsdelen Vestlandet i en ny forvaltningsregion. Videre gir Fylkesmannen i Agder støtte til forslaget om å ha fire regioner, men mener også at fem regioner kan fungere hensiktsmessig. Rovviltnemnda i region 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder) aksepterer fem forvaltningsregioner, med enkelte kommentarer. Også de to tidligere fylkeskommunene Aust- og Vest-Agder aksepterer fem forvaltningsregioner. De ønsker en regioninndeling med Vestfold og Telemark. At disse instansene kan akseptere fire eller fem regioner mener departementet taler for at det gjøres endringer. Det er ulike vurderinger av hvilken forvaltningsregion Agder bør tilhøre. Fylkesmannen i Vestland støtter ikke forslaget til endring av forvaltningsregion 1 som var på høring, men foreslår å opprette en beiteprioritert region bestående av fylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane (Rogaland og Vestland). Rovviltnemnda i region 1 (Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) støtter ikke forslaget til endring av forvaltningsregion 1 som var på høring, men mener et alternativ er å inkludere hele Agder i dagens forvaltningsregion 1. Fylkesmannen i Vestland og rovviltnemnda i forvaltningsregion 1 peker på at det er avgjørende for småfenæringen i regionen at regionen fortsatt skal være prioritert for beitebruk. Klima- og miljødepartementet mener Agder bør inngå i forvaltningsregion med Vestland og Rogaland fylker.

Regionalt bestandsmål: Fire årlige ynglinger av gaupe.

Denne endringen vil innebære en endring fra dagens regionale bestandsmål i de aktuelle fylkene. Dagens forvaltningsregion 1 (Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) har ikke bestandsmål for gaupe. Agder har, som del av forvaltningsregion 2 (Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder), i dag en del av ansvaret for bestandsmålet for gaupe. To ynglinger av gaupe følger Agder fra bestandsmålet for gaupe i dagens

forvaltningsregion 2, og ytterligere to ynglinger av gaupe blir lagt til ny forvaltningsregion 6 etter flytting fra dagens forvaltningsregion 8 (Troms og Finnmark).

6.5.2 Om felles bestandsmål

Den regionale forvaltningen er viktig i rovviltforvaltningen, og det er viktig at roller og ansvar er tydelig definert. I gjeldende forvaltning har hver regional rovviltnemnd ansvar for egen måloppnåelse innenfor sitt geografiske område. Dette er også gjenspeilet i rovviltforskriften, der skillet mellom vurderingskriterier i §§ 7 og 13 innebærer at rovviltnemndenes ansvar strekker seg til å oppnå de regionale bestandsmålene. En mulig ulempe med en endring til et 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 og beslutninger.

Fordelene ved å innføre felles bestandsmål må veies opp mot konsekvensene det vil ha for rovviltnemndenes arbeid, som blant annet er å i størst mulig grad ta hensyn til lokale forhold og forutsetninger innenfor egen region. Videre vil bestandsutviklingen i flertallet av regionene trolig i større grad være påvirket av forvaltningstiltak i naboland enn av naboregioner, noe som ytterligere kompliserer dette spørsmålet.

Klima- og miljødepartementet har fått inn mange hørings svar på forslaget om felles bestandsmål og felles arealdifferensiering for flere forvaltningsregioner. Flertallet av høringsinstansene er negative til å innføre felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner. Argumentene i hørings svarene er blant annet at felles bestandsmål vil undergrave rovviltnemndenes regionale forankring, kan føre til mindre handlingsrom for den enkelte nemnd, gi økt konfliktnivå, at forslaget er for dårlig utredet og at det kan føre til vanskelige diskusjoner mellom nemndene om kvoter og målsettinger for den enkelte rovviltnemnd. Etter en samlet vurdering har Klima- og miljødepartementet kommet til at det ikke innføres felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner.

6.5.3 Endringer i regionalt samarbeid om forvaltningsplaner

Klima- og miljødepartementet mener at forvaltningsregionene for rovvilt må ha en aktiv informasjonsutveksling og økt formalisert samarbeid med

nemnder i berørte forvaltningsregioner om utformingen av arealdifferensieringen i forvaltningsregionen. Departementet mener det vil bidra til å redusere konflikter mellom regioner og bidra til at bestandsmålene i regionene enklere kan nås. Bedre samordning vil også kunne bidra til mindre tap av beitedyr til rovvilt, for eksempel ved at rovviltprioriterte områder i en region ikke legges rett inntil viktige beiteprioriterte områder i naboregionen. I tillegg kan en samordning av soneforvaltningen gi større forutsigbarhet for beitenæringene og ytterligere redusere tap av beitedyr til rovvilt. Blant annet vil et bedre samarbeid om soneinndelingen kunne øke sannsynligheten for at viktige beiteområder, som går på tvers av forvaltningsregionene, blir ivaretatt. Det samme gjelder viktige leveområder for rovvilt.

I høringsnotatet foreslo Klima- og miljødepartementet at samarbeidet mellom regioner ble regelfestet gjennom å ta inn setningen «*I utarbeidelsen av den geografiske differensieringen skal rovviltnemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner.*» i rovviltforskriften § 6 første ledd. Som en konsekvens av at det ikke fastsettes felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner, jf. punkt 6.5.2, mener departementet at dette skisserte samarbeidet mellom rovviltnemndene vedrørende arealdifferensiering bør formaliseres tydeligere. Departementet kan ikke se at det i høringen er kommet opp vesentlige grunner for ikke å styrke det formaliserte samarbeidet mellom forvaltningsregionene om arealdifferensieringen. I tillegg vil departementet nevne at forslaget som var på alminnelig høring om antall forvaltningsregioner var en reduksjon fra åtte til fire eller fem regioner. Departementets endring fra åtte til seks forvaltningsregioner reduserer dermed ikke behovet for samarbeid på tvers av forvaltningsregioner, jf. punkt 6.5.1.

Klima- og miljødepartementet foretar en endring slik at det formaliseres at rovviltnemndene ved utarbeidelsen og revidering av forvaltningsplaner skal ha nær kontakt med nemnder i berørte forvaltningsregioner gjennom en alminnelig høring. Berørte forvaltningsregioner er regioner i geografisk tilgrensende områder. Der som høringen viser at det er uenighet mellom den regionen som har sendt forvaltningsplanen på høring og en eller flere berørte forvaltningsregioner, skal det før endelig utkast til forvaltningsplan vedtas være dialog med berørt nemnd eller berørte nemnder, med siktemål om å komme til enighet. Dersom det fortsatt er uenighet om utformingen av forvaltningsplanen mellom rovvilt-nemnda og nemnder i en eller flere berørte for-

valtningsregioner etter en slik høringsrunde og dialog, skal dette synliggjøres før planen sendes Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet (jf. endringen i rovviltforskriften § 6 nåværende annet ledd, se punkt 7) for uttalelse. Etter at Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet har kommet med sine faglige uttalelser til planen, kan dialogen med berørte rovvilt-nemnder fortsette med siktemål å komme til enighet. Dersom det ikke oppnås enighet, kan nemnder i berørte forvaltningsregioner bringe saken inn til Klima- og miljødepartementet for endelig fastsetting. Dersom forvaltningsplanen bringes inn til departementet legges de faglige uttalelsene ved, sammen med øvrig relevant bakgrunnsmateriale.

6.6 Endringer i rovviltforskriften §§ 4, 4a og 6

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endringer i rovviltforskriften § 4 vedrørende antall forvaltningsregioner (endringer i kursiv):

«§ 4 Forvaltningsregioner

Det skal være seks forvaltningsregioner. Forvaltningsregionene har følgende avgrensning:

- a) Region 1: Troms og Finnmark
- b) Region 2: Nordland
- c) Region 3: Møre og Romsdal og Trøndelag
- d) Region 4: Innlandet
- e) Region 5: Oslo, Viken og Vestfold og Telemark
- f) Region 6: Agder, Rogaland og Vestland.

§ 4a. Nasjonale bestandsmål for forvaltningsregioner

Nasjonale mål for antall årlige ynglinger innenfor forvaltningsregionenes grenser er:

- a) Region 1 – Troms og Finnmark: 7 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark, og 6 ynglinger av bjørn
- b) Region 2 – Nordland: 10 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 1 yngling av bjørn
- c) Region 3 – Møre og Romsdal og Trøndelag: 12 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn
- d) Region 4 – Innlandet: 16 ynglinger av gaupe, 9 ynglinger av jerv, 3 ynglinger av bjørn 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 – Oslo, Viken og Vestfold og Telemark: 16 ynglinger av gaupe samt, i samar-

beid 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 – Agder, Rogaland og Vestland: 4 ynglinger av gaupe.»*

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endring i rovviltforskriften § 6 andre ledd vedrørende økt samarbeid om forvaltningsplaner (endring i kursiv):

«I utarbeidelsen av den geografiske differensieringen skal rovviltnemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner. Ved utarbeidelse og revi-

dering av forvaltningsplaner skal rovviltnemnder i berørte forvaltningsregioner få saken på alminnelig høring, og dersom høringen viser at det er uenighet skal det være en dialog mellom de aktuelle nemndene med siktemål om å komme til enighet. Dersom aktuelle nemnder ikke kommer til enighet, kan en rovviltnemnd i en berørt forvaltningsregion bringe den aktuelle forvaltningsplanen inn for Klima- og miljødepartementet som fastsetter forvaltningsplanen.»

Nåværende § 6 andre ledd blir nytt tredje ledd.

7 Landbruksdirektoratets rolle i arbeidet med regionale forvaltningsplaner for rovvilt – rovviltforskriften § 6

7.1 Dagens ordning med uttalelse til forvaltningsplaner for rovvilt

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.»

7.2 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet beskrev Klima- og miljødepartementet (KLD) ulike sider ved forslaget:

«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 beite næring. Gitt den todelte målsettingen i rovvilt-

politikken, 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.»

Videre mente Klima- og miljødepartementet at både Miljødirektoratets og Landbruksdirektoratets faglige uttalelser burde legges ved forvaltningsplanen, dersom forskriftsendringen vedtas.

7.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget er positive til endringene. Disse vektlegger Landbruksdirektoratets landbruks- og reindriftsfaglige kompetanse og at denne kompetansen vil bidra til å få fram bedre kunnskap om de landbruksmessige konsekvensene av rovvilt-

forvaltningen, og bygge opp under den todelte målsettingen.

Noen høringsinstanser er mot forslaget. Disse peker blant annet på at forslaget kan medføre økt konfliktnivå og en skeivfordeling av makt til fordel for beitenæringen.

7.4 Endringer i hvilke instanser som gis rett til å avgi uttalelse til forvaltningsplaner for rovvilt

Klima- og miljødepartementets erfaringer viser at sekretariatene for rovviltnemndene på en god måte får fram både den rovviltfaglige og den landbruks- og reindriftsfaglige kunnskapen i prosessen med utarbeiding av forvaltningsplanene. Erfaring viser også at samarbeidet mellom den miljøfaglige og landbruksfaglige kompetansen hos fylkesmennene er god.

Dagens forvaltningsplaner omtaler og beskriver Klima- og miljødepartementets økonomiske virkemidler, det vil si forebyggende og konflikt-dempende midler (FKT-midler), samt har konkrete forslag og retningslinjer for bruken av disse. Planene inneholder i liten eller ingen grad anbefalinger til hvordan landbruks- og reindriftspolitiske virkemidler kan bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter, slik de skal ifølge rovviltforskriften § 6.

Klima- og miljødepartementet mener at Landbruksdirektoratet gjennom sin uttalelse kan bidra med ytterligere informasjon og kunnskap på det landbruks- og reindriftsfaglige området, utover det som rovviltnemndene allerede har tilgang til. Departementet vurderer at Landbruksdirektoratet, som overordnet fagmyndighet, kan komme med faglige råd om hvordan de landbruks- og reindriftspolitiske virkemidlene eventuelt kan bidra til en bedre samordnet virkemiddelbruk, slik at tap og konflikter reduseres.

Klima- og miljødepartementet vurderer at Landbruksdirektoratets faglige uttalelse kan bidra til oppnåelsen av den todelte målsettingen, samt redusere tap og konflikter, jf. rovviltforskriften § 6. Departementet mener dette best oppnås ved at Landbruksdirektoratet synliggjør hvordan de landbruks- og reindriftspolitiske virkemidlene bør og eventuelt kan brukes i samsvar med rovviltforskriften § 6.

Klima- og miljødepartementet endrer rovviltforskriften § 6 og gir dermed Landbruksdirektoratet rett til å uttale seg til forvaltningsplanene for rovvilt. Landbruksdirektoratet skal gjennom sin uttalelse bidra med kunnskap om forvaltning av sau og tamrein, hvordan den geografisk differensierte forvaltningen best kan ivaretas og hvordan landbrukets virkemidler eventuelt kan benyttes for å redusere tapene av sau og tamrein til rovvilt i de rovviltprioriterte områdene.

7.5 Endringer i rovviltforskriften § 6

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endringer i nåværende andre ledd i rovviltforskriften § 6 (endringer i kursiv):

«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. *Landbruksdirektoratet skal gjennom sin uttalelse bidra med kunnskap om forvaltning av sau og tamrein, hvordan den geografiske differensierte forvaltningen best kan ivaretas og hvordan landbrukets virkemidler eventuelt kan benyttes for å redusere tapene av sau og tamrein til rovvilt i de rovviltprioriterte områdene.*»

På grunn av endringene i § 6 som er beskrevet i punkt 6.6, blir andre ledd til nytt tredje ledd i forskriften § 6.

8 Kommuners adgang til å klage på vedtak etter rovviltforskriften – rovviltforskriften § 18

8.1 Dagens klageadgang på vedtak etter rovviltforskriften

8.1.1 Bakgrunn

Det framgår av rovviltforskriften § 18 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 framgår det at klagebehandlingen følger forvaltningslovens regler. Hvem som har adgang til å klage på enkeltvedtak etter rovviltforskriften reguleres dermed etter forvaltningsloven § 28 første ledd.

I forvaltningsloven § 28 første ledd framgår det at:

«Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken [...]».

Klima- og miljødepartementet 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, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 98. 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, 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.», jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 363–364.

8.1.2 Hovedregelen

Det følger av juridisk teori og rettspraksis at kommuner i utgangspunktet ikke har klageadgang etter forvaltningsloven § 28. Klima- og miljødepartementet viser i denne sammenheng til Bernt og Rasmussen (2010) hvor det framgår 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», jf. Bernt, J. F. og Rasmussen, Ø. (2010), Frihagens forvaltningsrett, bind 1, 2. utgave s. 304.

Klima- og miljødepartementet viser også til Woxholth (2011) 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 klagerregler er ikke ment som middel til å fremme de nevnte interesser.», jf. Woxholth, G. (2011), Forvaltningsloven – med kommentarer, s. 509.

8.1.3 Unntak

Det finnes 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.

Klima- og miljødepartementet viser i denne sammenheng til Eckhoff og Smith (2014), hvor det står at: «kommuner og fylkeskommuner kan ha klagerett som representant for innbyggerne og for allmenne distriktsinteresser», jf. Eckhoff, T. og Smith, E. (2014), Forvaltningsrett, 10. utgave s. 294. I Bernt og Rasmussen (2010, 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».

Klima- og miljødepartementet mener at felling av rovvilt og kvotejakt 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 (2014, 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 Lovavdelingens uttalelse Jnr. 2869/89 E, som gjaldt spørsmål om fylkesmannen hadde klageadgang på vedtak truffet i samsvar med 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 på unntak det vises til i litteraturen og Lovavdelingens uttalelser kan etter Klima- og miljødepartementets syn ikke overføres til vedtak om felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe. I spørsmål om felling av rovvilt er det i de fleste tilfeller 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.

Klima- og miljødepartementet viser videre til at en lang rekke organisasjoner og foreninger ofte klager på vedtak om felling av rovvilt og 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.

Klima- og miljødepartementet viser endelig til at kommuner innenfor regionen skal trekkes inn i de regionale rovviltnevnendes 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 Klima- og miljødepartementet 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 Klima- og miljødepartementet 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.

8.2 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet la Klima- og miljødepartementet til grunn at det er et alternativ å videreføre gjeldende rett. I høringsnotatet nevnte departementet at det etter departementets syn taler for å videreføre gjeldende rett at kommuners interesser i vedtak om felling av rovvilt, som nevnt over, i stor grad vil bli ivaretatt 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 kvote for felling av rovvilt eller kvotejakt på gaupe blir hensyntatt i departementets klagebehandling av slike vedtak. I høringsnotatet nevnte departementet videre at det etter departementets syn er 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 kvote for felling av rovvilt og kvotejakt på gaupe. Dette taler etter departementets syn mot at kommuner gis klageadgang for slike vedtak.

I høringsnotatet vurderte Klima- og miljødepartementet likevel at det ikke er sterke grunner som taler mot at kommuner skal ha klageadgang på vedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften. Vedtak om kvote for 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 sin vurdering 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.

Klima- og miljødepartementet foreslo at kommuner gis klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften, ved at dette presiseres i rovviltforskriften § 18 om klageadgang. I høringsnotatet nevnte departementet samtidig at departementet mener 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 rovvilt eller skadesituasjonen forekommer i kommunen eller i nær tilknytning til kommunegrensen.

Klima- og miljødepartementet foreslo på denne bakgrunn 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.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene er positive til høringsforslaget, mens enkelte høringsinstanser er imot forslaget.

8.4 Endringer i klageadgangen på vedtak etter rovviltforskriften

Klima- og miljødepartementet mener det er mange gode grunner for forvaltningslovens generelle hovedregel om at offentlige forvaltningsorganer, herunder kommuner, ikke har klageadgang etter forvaltningsloven. I juridisk teori er det blant annet nevnt at 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 i domstolene. Forvaltningslovens klageregler er ikke ment som middel til å fremme de nevnte interesser. Utgangspunktet er at de samfunnsmessige interessene som ivaretas av offentlige organer, primært skal fremmes gjennom at de trekkes inn i saksforberedelsen av de enkelte saker. Departementet viser i denne sammenheng til at det følger av rovviltforskriften § 6 andre ledd at rovvilt-nemnden skal ha nær kontakt med blant annet kommuner innenfor regionen ved utformingen av forvaltningsplaner, og at det følger av kommentarene til rovviltforskriften § 5 at kommuner innenfor regionen skal trekkes inn i de regionale rovvilt-nemndenes forvaltning.

Klima- og miljødepartementet har kommet til at kommuner skal gis adgang til å klage på vedtak om kvote for betinget skadefellingstillatelse, lisensfelling og kvotejakt på gaupe. Selv om det under høringen ikke har kommet noen ytterligere tungtveiende argumenter, utover departementets vurderinger i høringsnotatet, for hvorfor kommuner bør gis klagerett på enkeltvedtak etter rovviltforskriften, støtter et stort flertall av høringsinstansene departementets forslag, og ønsker at kommuner skal ha slik klageadgang. Etter depar-

tementets vurdering er det fortsatt ingen sterke grunner som taler *mot* at kommuner skal ha slik klagerett. Departementet viser i denne sammenheng blant annet til at departementet i behandlingen av klager allerede i dag ofte tar med berørte kommuners innspill i sine vurderinger av klagesaker. Departementet mener at klageadgangen må avgrenses til kommuner som har en tilknytning til vedtaket.

På denne bakgrunn gir Klima- og miljødepartementet kommuner klageadgang for vedtak om kvote for betinget skadefellingstillatelse, lisensfelling og kvotejakt på gaupe fattet med hjemmel i rovviltforskriften, ved at dette tas inn som et nytt

tredje ledd i rovviltforskriften § 18 om klageadgang.

8.5 Endringer i rovviltforskriften § 18

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endring i rovviltforskriften § 18 tredje ledd (endring i kursiv):

«Kommuner har klageadgang for enkeltvedtak om kvote for betinget skadefellingstillatelse og kvote for lisensfelling, jf. forskriften § 8 og § 10, og kvotejakt på gaupe, jf. forskriften § 11.»

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

9 Fellingsmetoder for jerv – forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34

9.1 Dagens prøveordning med lys på åte og elektronisk overvåking av jervebås

Det har siden 2015 vært en prøveordning i utvalgte prosjektområder med utprøving av virkemidler for å effektivisere lisensfellingene av jerv. I forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29a 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 § 29a 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.»

Etter konvensjon av 19. september 1979 vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) er bruk av kunstig lys ved jakt og fangst av jerv som utgangspunkt forbudt. Det følger av konvensjonens artikkel 8 at:

«In respect of the capture or killing of wild fauna species specified in Appendix III and in cases where, in accordance with Article 9, exceptions are applied to species specified in Appendix II, Contracting Parties shall prohibit the use of all indiscriminate means of capture and killing and the use of all means capable of causing local disappearance of, or serious disturbance to, populations of a species, and in particular, the means specified in Appendix IV.»

I Vedlegg IV er blant annet «*Artificial light sources*» opplistet. Etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 har partene imidlertid adgang til å gjøre unntak fra begrensningene i artikkel 8, forutsatt at vilkårene i artikkel 9 nr. 1 er oppfylt.

9.2 Oppsummering av vurderinger og forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet av 6. juni 2019 gjorde Klima- og miljødepartementet blant annet følgende vurderinger av resultatene av prøveordningen, med bakgrunn i evalueringen av ordningen som ble gjennomført av Miljødirektoratet i 2018:

«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 fellings-timer kan øke.»

Videre skrev departementet i høringsnotatet følgende om evalueringen knyttet til bruk av kunstig lys på åte:

«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 jakt-døgn, 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 matgrunnet 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.»

Når det gjelder tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking av fangstbås skrev departementet i høringsnotatet følgende om Miljødirektoratets evaluering av dette virkemiddelet:

«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 reduserte 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.»

På bakgrunn av en samlet vurdering foreslo Klima- og miljødepartementet (KLD) følgende i høringsnotatet:

«KLD foreslår å innføre bruk av kunstig lys på åte og kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbåser 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 lisensfelling av jerv mer effektiv og enklere for lisensjegerne. Som det nevnes i Miljødirektoratets sin evaluering av prøveordningen, kan en innføring av disse virkemidlene også bidra til høyere deltakelse i lisensfelling, noe som i seg selv kan gjøre lisensfelling 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.»

9.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de som uttalte seg til forslaget er positive til endringene. Disse peker i hovedsak på at virkemidlene kan bidra til en mer effektiv lisensfelling av jerv, at behovet for ekstraordinære uttak kan reduseres og at innføring av virkemidlene kan føre til større deltakelse i lisensfelling av jerv.

Noen høringsinstanser går imot forslaget. Disse argumenterer for at bruken av virkemidlene er uetisk, at det kan føre til økning i skadeskyting og panikk hos dyrene, samt at det er i strid med Bernkonvensjonen.

9.4 Endringer i virkemiddelbruken ved lisensfelling av jerv

Innledningsvis vil departementet vise til at arbeidet knyttet til regulering av bruk av åte som det ble vist til i høringsnotatet er ferdigstilt, og en ny forskrift om utlegging av åte og foring av vilt trådte i kraft 1. januar 2020. I forskriften framgår det blant annet at utlegging av åte til jerv kun er tillatt i forbindelse med lisensfelling.

Departementet mener virkemidlene fast montert kunstig lys på åte og tilsyn med kamera kom-

binert med elektronisk overvåking av fangstbåser ved lisensfelling av jerv bør gjøres permanente. Et stort flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag.

Departementet mener imidlertid at det er behov for en justering i vilkårene som ble stilt ved utprøving av virkemidlene i prøveordningen, for å sikre dyreetiske hensyn. Denne justeringen innebærer at det bør stilles et absolutt krav om bruk av fellevarsler som supplement til kamera i overvåkingen av fangstbåser. Departementet ser at vilkåret slik det var formulert i forsøksordningen og i høringen har liten verdi som vilkår både for lisensjegere og tilsynsmyndighetene. Departementet presiserer derfor i vilkårene at fellevarsler *skal* monteres som et supplement til kamera i overvåkingen av fangstbåser.

Etter Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 2 skal partene hvert andre år rapportere om unntak partene har gjort på grunnlag av bestemmelsen. Dette gjelder blant annet unntak fra artikkel 8 jf. Vedlegg IV. Partene skal blant annet oppgi populasjonene som har blitt gjenstand for unntak, og hvis praktisk, antall individer dette har involvert. Klima- og miljødepartementet mener dette kravet vil bli ivaretatt ved at det etableres et funksjonelt kontrollregime knyttet til bruk av kunstig lys ved åtejakt på jerv, samt at felte dyr registreres. Departementet presiserer derfor i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29a andre ledd at bruk av kunstig lys etter første ledd skal rapporteres til fylkesmannen. Dette vil gjøre det mulig å rapportere unntak til Bernkonvensjonen.

På denne bakgrunn gjør Klima- og miljødepartementet virkemidlene fast montert kunstig lys på åte og tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking av fangstbåser ved lisensfelling av jerv permanente. Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29a og § 34 justeres i samsvar med de endringene som er skissert over.

9.5 Endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29a og 34

Klima- og miljødepartementet foretar følgende endring i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29a første ledd (endring i kursiv):

«Fast montert kunstig lys kan benyttes ved åtejakt på jerv *som gjennomføres som ledd i lisensfelling.*»

Samtidig endrer Klima- og miljødepartementet § 29a andre ledd som følger (endring i kursiv):

«Bruk av kunstig lys etter første ledd skal rapporteres til fylkesmannen.»

Klima- og miljødepartementet foretar videre følgende endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 34 annet ledd (endring i kursiv):

«Ved lisensfelling av jerv kan tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking erstatte fysisk tilsyn.

Følgende vilkår gjelder for tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking av fangstbås:

- 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 skal 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 fangstbås til jerv fastsette ytterligere vilkår for bruk av elektronisk overvåking.»

10 Lisensfellingsperioden for ulv

10.1 Bakgrunn

Våren 2016 la regjeringen frem en stortingsmelding om ulv (Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*). I behandlingen av stortingsmeldingen den 6. juni 2016, jf. Innst. 330 S (2015–2016), vedtok Stortinget at:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å tillate lik jakttid i og utenfor ulvesonen.»

Et forslag om lisensfellingsperiodens lengde utenfor og innenfor ulvesonen ble sendt på alminnelig høring, og Klima- og miljødepartementet vedtok 18. mars 2019 å endre lisensfellingsperioden utenfor ulvesona fra 1. oktober–31. mars til 1. desember–31. mai, jf. rovviltforskriften § 10 femte ledd bokstav e. Det ble ikke vedtatt endringer i lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen, som er fra 1. januar–15. februar. Klima- og miljødepartementet har merket seg at det i ettertid på nytt er foreslått at det gjennomføres en vurdering av lisensfellingsperioden for ulv. Det har også blitt reist spørsmål om det i oppfølgingen av anmodningsvedtaket fra 2016 er gjort konkrete vurderinger av lisensfellingsperioden *innenfor* ulvesona. Klima- og miljødepartementet ser det derfor hensiktsmessig å gi Stortinget en nærmere orientering om saken.

10.2 Høringsforslag og departementets vurderinger

Vinteren 2017–2018 sendte Klima- og miljødepartementet på høring forslag til endring i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften).

I høringsbrevet ble det innledningsvis vist til at lik jakttid kan oppnås enten ved å innføre kortere lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen eller ved å utvide lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen. Stortinget hadde ikke presisert dette nærmere i sitt anmodningsvedtak. Klima- og miljødepartementet gjennomførte en helhetlig vurdering av lisensfellingsperiodene innenfor og utenfor ulve-

sonen, og vurderte også endringer som ville øke forskjellen i lisensfellingsperioden innenfor og utenfor ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet sendte på høring et forslag om å utvide lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen fra 1. oktober–31. mars til 25. september–30. april. Dette for å avverge skader på husdyr og tamrein i prioriterte beiteområder utenfor ulvesonen. Det ble i høringen opplyst om at det ikke foreslås endring i lisensfellingsperioden for ulv innenfor ulvesonen, særlig begrunnet i grunnleggende biologiske forutsetninger og etablerte prinsipper innenfor viltforvaltningen, herunder hensynet til yngletidsfredning.

I høringen kom det fram ny kunnskap knyttet til i hvilken grad lisensfellingsperiodens varighet kan ha betydning for å unngå felling av genetisk verdifulle ulver. Den skandinaviske ulvebestanden er sterkt innavlet og avhenger av jevnlig innvandring av ulv fra Finland/Russland for å sikre overlevelse på sikt. Muligheten for å beskytte slike immigranter har derfor vesentlig betydning og ligger også til grunn for vurderinger knyttet til størrelsen på bestandsmålet for arten. Med en lavere innvandringstakt er det nødvendig med en større ulvebestand for å sikre overlevelsen på sikt.

I det følgende omtales de hovedelementer som ble vurdert i høringsforslaget og nye vurderinger som følge av høringsrunden.

10.2.1 Biologiske hensyn

Fastsettelse av jakttider og fellingsperioder er sentrale elementer i bestandsforvaltningen. Grunnleggende biologi og økologi hos de ulike artene setter ytre rammer for aktuell jakttid eller fellingsperiode. Videre har hensynet til yngletidsfredning vært et påkrevd og allment akseptert rammevilkår, som fastslår at viltet skal ha fred i reproduksjonsfasen, og at jakt bør finne sted etter den viktigste oppvekstperioden for avkommet.

For ulv er det i hovedsak to hensyn som gjør seg gjeldende. Det ene er å unngå at valper som er avhengige av en forelder eller begge foreldre blir alene, og dermed svekkes eller dør. Et annet vik-

tig hensyn er å unngå at en reproduserende hunn mister sin make etter parring, og dermed blir ute av stand til å forsørge seg selv og valpene etter fødsel.

10.2.1.1 Valper som blir alene

Ulvevalper fødes normalt i begynnelsen av mai, og vil i begrenset grad være mobile de første ukene etter fødsel. Utover ettersommeren og høsten blir valpene gradvis mer uavhengige. Resultater fra kjente tilfeller der en eller begge foreldre dør viser at så lenge en av foreldrene er tilstede vil det være overlevende valper i reviret selv om et foreldredyr forsvinner under sensommer/tidlig høst. Om begge foreldre forsvinner synker overlevelsen dramatisk. Når valpene har nådd ca. 6 måneders alder øker overlevelsen selv om begge foreldrene blir borte. Det later til å være allment akseptert blant forskere at ulvevalper fra og med januar måned året etter de ble født har høy sannsynlighet for overlevelse uten foreldre, og at sannsynligheten øker utover sen vinteren og våren. Dette underbygges også av kunnskap fra Skandinavia, der Det skandinaviske ulveforskningsprosjektet (SKANDULV) har påvist tilfeller der enkeltvalper har utvandret fra foreldrenes revir allerede i slutten av januar og i februar året etter de ble født.

Foreliggende kunnskap innebærer dermed at det er størst risiko/sannsynlighet for at avgang av voksne individer i etablerte revir har betydning for valpers overlevelse i perioden fra og med fødsel og frem til januar måned påfølgende år. Sannsynligheten for at valper dør er størst tidlig i perioden, og avtakende på høsten og fram til årsskiftet. For i størst mulig grad å sikre en lav risiko for at felling av voksne ulveindivider i etablerte revir påvirker dødeligheten til ulvevalper, må starttidspunktet for lisensfelling innenfor ulvesonen ikke fremskyndes fra den gjeldende datoen som er 1. januar. En lisensfellingsperiode med tidligere starttidspunkt vil åpne for situasjoner som vil være i konflikt med prinsippet om yngletidsfredning.

10.2.1.2 Reproduserende hunn mister sin make

Gjennomsnittlig fødselstidspunkt for ulvevalper i Skandinavia er 3.–4. mai. Ulven har en drektighetstid på 63 dager, noe som tilsier at de fleste ulvetisper parres etter 20. februar. Det er imidlertid registrert at ulvevalper har blitt født så tidlig som 20. april, hvilket tilsier at parring har skjedd på et enda tidligere tidspunkt (15.–20. februar). Dersom en ulvetisper parres, men mister sin make

i løpet av drektighetstiden, vil potensielle konsekvenser for valpene være at de ikke kan ivaretas av ulvetispa alene. Ulvetispa vil måtte være tilstede med valpene den første tiden, og ikke kunne forlate valpene over lenger tid. Det reduserer muligheten for å skaffe mat til seg selv og som grunnlag for melkeproduksjon til valpene. En lisensfellingsperiode for ulv i ulvesonen og i etablerte revir som varer lenger enn til 15. februar vil dermed gi en betydelig økt sannsynlighet for at ulvevalpenes overlevelse påvirkes negativt. Det vil også kunne være i strid med prinsippet om yngletidsfredning.

10.2.1.3 Ulik vurdering innenfor og utenfor ulvesonen

Innenfor ulvesonen opptrer de fleste ulver i etablerte revir. En lisensfellingsperiode som ivaretar de biologiske hensyn som er beskrevet over må derfor avgrenses til perioden 1. januar–15. februar. I tillegg til ulver i etablerte revir vil det også opptre enkeltulver innenfor ulvesonen som ikke er i etablerte revir. Det vil imidlertid være svært vanskelig å skille mellom ulver i revir og ulver som ikke er etablert i revir. Dette blant annet fordi revirgrenser kan endres noe over tid og at nye revir kan bli etablert. Dette tilsier at lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen må fastsettes enhetlig og uavhengig av om det skulle gjennomføres lisensfelling rettet mot bestemte revir eller ikke. Klima- og miljødepartementet mener lisensfellingsperioden må fastsettes ut fra de grunnleggende biologiske forutsetninger og etablerte prinsipper innenfor viltforvaltningen, herunder hensynet til yngletidsfredning, og dagens fellingsperiode vurderes som egnet ut fra disse forhold. Det er ikke funnet faglige begrunnelser som åpner for at det vil være forsvarlig å utvide lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen.

Utenfor ulvesonen er det normalt bare enkeltulver. Gjeldende rovviltpolitikk og forvaltning av ulv gjør at ulver som forsøker å etablere seg i prioriterte beiteområder utenfor ulvesonen normalt felles før de rekker å reproducere. For enkeltulver utenfor ulvesonen vil de biologiske hensynene som beskrevet over ikke være relevante. De fleste av disse enkeltulvene er unge individer på vandring. De forflytter seg gjerne raskt og over store avstander, og de har ikke valper som det må tas hensyn til. Den gjeldende lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen er 1. desember–31. mai, og er fastsatt ut fra at lisensfelling utenfor sonen i dette tidsrommet rammer enkeltulver uten revir.

10.2.2 Hensyn til effektiv felling

Erfaring med lisensfelling av ulv i etablerte revir i Skandinavia viser at dette i hovedsak gjennomføres effektivt innenfor gjeldende lisensfellingsperiode. Sverige har mer erfaring med lisensfelling (lisensjakt), men også i Norge er det gjennomført lisensfelling av ulver i etablerte revir. Erfaringen de to siste årene, der det både i 2019 og i 2020 ble åpnet for lisensfelling av ulv i revir innenfor ulvesona, viser at lisensfelling har fungert svært effektivt. Ulvene i begge de to aktuelle revirene, Slettås og Letjenna, ble felt i løpet av første dag av lisensfellingsperioden. Slike etablerte ulver lever innenfor grensene av sine revir, noe som avgrenser jegerens søk etter ulvene på en helt annen måte sammenlignet med situasjoner der det drives lisensfelling på enkeltulver som vandrer utenfor ulvesonen. Effektiviteten har videre en sammenheng med snøforholdene og mulighetene til å spore ulvene, og normalt vil perioden 1. januar–15. februar innebære slike muligheter.

Dersom det oppstår spesielle situasjoner med særskilt behov for eksempel grunnet mangel på snø, er eventuelle ekstraordinære uttak av ulv i regi av Statens naturoppsyn en mer målrettet og dyreetisk forsvarlig løsning enn en generell utvidelse av lisensfellingsperioden.

10.3 Departementets konklusjoner

10.3.1 Lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen

Klima- og miljødepartementet mener det er viktig å holde fast på grunnleggende etiske prinsipper som yngletidsfredning i jaktutøvelsen og de fellingsperioder som fastsettes. Dette må gjelde også for arter som kan gjøre skade på husdyr eller tamrein, slik som ulv. En lisensfellingsperiode som medfører stor risiko for at valper ikke overlever vil være dyreetisk svært betenkelig.

Lisensfellingsperioden for ulv innenfor ulvesonen kan etter Klima- og miljødepartementets vurdering ikke strekkes utover perioden 1. januar–15. februar uten å komme i konflikt med de biologiske hensyn hos arten, jf. punkt 10.2.1. Departementet viser også til at dette temaet ble utredet i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*, og vi kan ikke se at det i ettertid har tilkommet ny kunnskap som tilsier at det er faglig forsvarlig å utvide fellingsperioden innenfor ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet vurderer i tillegg at det heller ikke av effektivitetshensyn er et

reelt behov for en utvidelse av lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen. Erfaringen viser, som beskrevet i punkt 10.2.2, at lisensfelling har blitt gjennomført svært raskt og i løpet av første dag av lisensfellingsperioden i de tilfeller det er åpnet for dette innenfor ulvesona. Dersom det oppstår spesielle situasjoner med særskilt behov for eksempel grunnet mangel på snø, mener departementet det vil være bedre å vurdere eventuelle ekstraordinære uttak av ulv i regi av Statens naturoppsyn fremfor en generell utvidelse av lisensfellingsperioden.

De samme biologiske og dyreetiske hensyn til valpenes overlevelse gjelder i alle etablerte ulvrevir uavhengig av om de befinner seg innenfor eller utenfor en politisk vedtatt ulvesone. Derfor gjelder lisensfellingsperiodens lengde innenfor ulvesonen også utenfor ulvesonen i tilfeller der det påvises ulvrevir i slike områder, inkludert revir som ligger delvis utenfor ulvesonen. Dette er en forutsetning for at lisensfellingsperioden kan ha lenger varighet utenfor ulvesonen og samtidig være etisk forsvarlig.

Klima- og miljødepartementet mener derfor at det av dyreetiske årsaker ikke er forsvarlig å utvide lisensfellingsperioden for ulv innenfor ulvesonen. Det er heller ikke effektivitetshensyn som tilsier noen utvidelse.

10.3.2 Lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen

Av hensyn til beitenæringene blir ulv som opptrer utenfor ulvesonen normalt felt før de rekker å etablere seg og reprodusere. Følgelig er de biologiske hensyn som gjør seg gjeldende i områder der ulvepar reproduserer mindre fremtredende utenfor ulvesonen. Unntakene der reproduksjon tidligere har funnet sted utenfor ulvesonen har vært enkelte revir som har vært godt kjent fra overvåkingsarbeider, men der forvaltningen ikke har funnet grunnlag for å tillate felling.

For å ha størst mulig grad av sikkerhet for at det ikke skjer uoppdaget reproduksjon av ulv utenfor ulvesonen er det en forutsetning med kontinuerlig og svært presis overvåking av bestanden. Dette er avgjørende for at det ut fra en faglig vurdering kan forsvares en lengre lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen. Klima- og miljødepartementet mener kvaliteten på det arbeidet som gjøres med overvåking og bestandsregistrering av ulv er så god at det ivaretar tryggheten for at eventuelle reproduserende ulvepar utenfor ulvesonen blir oppdaget, slik at det kan tas nødvendige biologiske hensyn i slike tilfeller. Klima- og

miljødepartementet mener det på denne bakgrunn er mulig å videreføre en utvidet lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen uten at dette kommer i konflikt med de biologiske hensyn som setter begrensninger innenfor ulvesonen.

Det er enkeltulver på vandring utenfor ulvesonen som står for tilnærmet alle ulveskader på beitedyr i Norge, og mye av konfliktene i ulveforvaltningen er knyttet til slike ulver. Klima- og miljødepartementet vurderte i forbindelse med høringen vinteren 2017/2018 muligheten for ytterligere å utvide lisensfellingsperioden om ettervinteren/våren utenfor ulvesonen da dette ble vurdert å kunne virke konfliktdempende.

I forbindelse med høringen av forslaget kom det blant annet en faglig høringsuttalelse fra SKANDULV som pekte på betydningen av lisensfellingsperiodens lengde opp mot risiko for å felle genetisk verdifulle ulver. Av høringsuttalelsen framgår det at genetisk verdifulle ulver på utvandring fra Finland/Russland i liten grad synes å dukke opp sør i Skandinavia om våren. Derimot synes de ofte å ankomme i barmarksperioden på høsten eller førjulsvinteren, og det er derfor betydelig større risiko for å avlive genetisk verdifulle individer ved lisensfelling i perioden før nyttår.

En utfordring med lisensfelling av ulv om høsten er at dette skjer i en periode før bestanden er kartlagt gjennom snøsporinger og nye DNA-innsamlinger og analyser. Det er først når snøen kommer og det kan gjøres omfattende sporinger av alle ulvene at bestanden kan kartlegges i detalj, DNA-prøver samles inn og de enkelte individenes genetiske opprinnelse avdekkes. Lisensfelling på høsten medfører derfor en stor risiko for at også genetisk verdifulle ulver som vandrer inn til Norge i barmarksperioden blir felt. Av hensyn til den alvorlige innavlssituasjonen i den skandinaviske ulvebestanden, og på bakgrunn av høringsinnspillet fra SKANDULV, vedtok Klima- og miljødepartementet at starten på lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen ble satt til 1. desember. Det gir bedre mulighet til å skjerme genetisk

verdifulle ulver som måtte påvises i løpet av høsten/tidlig vinter, noe som også ble tilfelle allerede høsten 2019 der et slikt individ ble påvist, radio-merket og flyttet til et område innenfor ulvesonen.

Klima- og miljødepartementet vurderte i høringen hensynet til ulvebestandens overlevelse opp mot hensynet til å avverge skader på beitedyr. Departementet kom til at en senere start på lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen i liten grad har noen vesentlig betydning for beitenæringene. Sau og andre husdyr er på dette tidspunktet sanket inn, og eventuelle skadesituasjoner på beitedyr i perioden 1. oktober–1. desember vil gjelde tamrein. Dette er situasjoner som normalt vurderes som akutte og håndteres primært gjennom skadefelling. Departementet vil i den sammenheng blant annet vise til at det ble felt to genetisk verdifulle ulver ved skadefelling i Finnmark høsten 2018. Departementet vurderte at det for beitenæringene er et viktigere hensyn å utvide lisensfellingsperioden for ulv om våren nærmere oppstarten av beitesesongen for sau. Departementet besluttet derfor at lisensfellingsperioden for ulv utenfor ulvesonen skulle vare fram til og med 31. mai.

10.3.3 Om lik lisensfellingsperiode innenfor og utenfor ulvesonen

Dersom man skal ha lik lisensfellingsperiode for ulv innenfor og utenfor ulvesonen mener Klima- og miljødepartementet at det eneste faglig og dyreetisk forsvarlige alternativet vil være å innnevne lisensfellingsperioden utenfor ulvesonen. En kortere lisensfellingsperiode utenfor ulvesonen kan medføre redusert felling av unge utvandrende ulver i beiteprioriterte områder, og økt behov for ressurskrevende skadefellinger. Av hensyn til skadepotensial på husdyr og tamrein utenfor ulvesonen, og behovet for et lavest mulig konfliktnivå rundt ulveforvaltningen, vurderer Klima- og miljødepartementet at dette ikke er et hensiktsmessig alternativ.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det antas at endring av ordlyden i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum om nødverge til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Derimot vil en unnløstelse av å rette opp inkurien kunne få noen administrative og juridiske konsekvenser, ettersom saken fortsatt er kategorisert som en mulig sak av Bernkonvensjonens permanente komité.

Etablering av Rovviltklagenemnda, jf. forslaget om ny § 19 a i naturmangfoldloven, vil medføre utgifter til drift av nemnda, nærmere bestemt godtgjørelse til medlemmer, lønn til sekretariat, utgifter til leie av lokaler, reiseutgifter mv. Det er vanskelig å anslå kostnadene ved å etablere og drifte Rovviltklagenemnda. Driftsutgiftene vil særlig avhenge av størrelsen på det faglige sekretariatet og antall medlemmer av klagenemnda samt leie av lokaler. Det vil dessuten være behov for en viss styrking av Rovviltklagenemndas budsjett i

startfasen før den trer i funksjon, for å dekke etableringskostnader som for eksempel husleie, tekniske installasjoner, teknisk utstyr og inventar.

Samtidig som etablering av Rovviltklagenemnda vil medføre økte utgifter og ressursbruk i form av drift av nemnda, vil etableringen også frigjøre ressurser i Klima- og miljødepartementet og i Miljødirektoratet. Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye dette utgjør. I tillegg frigjøres kapasitet hos politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet.

En fremtidig avpolitisering av enkeltvedtak og økt tillit til rovviltforvaltningen er et viktig hensyn som ligger bak forslaget om en uavhengig rovviltklagenemnd. Hvis en uavhengig rovviltklagenemnd på sikt kan bidra til en konfliktredusering i rovviltforvaltningen er det en samfunnsgevinst, som imidlertid er vanskelig å kvantifisere.

Utgiftene til Rovviltklagenemnda dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringen i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum

Det gjeninntas et vilkår om at avliving av vilt til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe «må anses påkrevd». Vilkåret er nødvendig for at bestemmelsen skal være i samsvar med konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) artikkel 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 felles vilkår for nødverge til forsvar for mennesker og bufe, tamrein mv. at avliving «må anses påkrevd». Da bestemmelsen ble overført til naturmangfoldloven i 2009, falt vilkåret ved en inkurie ut for den delen som gjelder forsvar av bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Endringen gjøres for å rette opp inkurien og for å bringe bestemmelsen i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, og innebærer ikke noen endring av rettsstilstanden på dette punktet sammenlignet med det som gjaldt før vedtakelsen av naturmangfoldloven.

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 enn avliving, 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 redskap 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, jamfør kjennelsen inntatt i Rt. 2004 s. 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. Av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) på s. 387 fremgår det imidlertid at «Uttrykket «under direkte angrep» innebærer at felling bare kan skje dersom rovviltet er i ferd med å angripe eller angriper bufeet/tamreinen, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 24». At angrepet må være umiddelbart forestående må på bakgrunn av dette forstås slik at viltet må være i ferd med å angripe. Det at viltet befinner seg nært bufe, tamrein, gris, hund eller fjørfe 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 rovdysikkert hegn som reguleres av særskilte regler i naturmangfoldloven § 17 a). I Høyesteretts kjennelse 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 mot grisene var umiddelbart forestående og opphevet avgjørelsen fra lagmannsretten.

Til ny § 19 a i naturmangfoldloven

Det følger av første ledd at Rovviltklagenemnda skal behandle vedtak om kvoter for kvotejakt på gaupe, 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 framgå 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 Klima- og miljødepartementet. Det følger av bestemmelsen at departementet ikke kan instruere klagenemnda om avgjørelse i enkeltsaker eller omgjøre Rovviltklagenemndas vedtak. Rovviltklagenemnda er uavhengig både der den behandler saker som førsteinstans og som klageinstans. Departementet kan heller ikke gi klagenemnda 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, for eksempel gjennom veiledere, angi kriterier for skjønnsutøvelsen i lov og forskrift.

At Rovviltklagenemnda er administrativt underlagt Klima- og miljødepartementet, innebærer at departementet er klageinstans etter offentliglova og at det i utgangspunktet er klageinstans etter forvaltningsloven i saker der klagenemnda 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 generell veiledning og 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 der Miljødirektoratet av eget tiltak treffer beslutninger om ekstraordinære uttak.

Det følger av fjerde ledd at Kongen oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda. Oppnevning av Rovviltklagenemnda skjer ved kongelig resolusjon, som fremmes av Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet vil samarbeide med Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om medlemmer med landbruksfaglig kompetanse og samisk kompetanse om natur- og kulturgrunnlaget.

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 og 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.

Rovviltklagenemnda 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 i den offentlige debatten om rovvilt. Medlemmene skal samlet ha kompetanse på mange ulike områder, se omtalen av fjerde ledd.

Ikraftttredelse av lovendringene

Endringene i naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre punktum og ny § 19 a i naturmangfoldloven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike bestemmelsene i kraft til ulik tid.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda)

I

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

§ 17 andre ledd skal lyde:

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.*

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a (*Rovviltklagenemnda*)

Følgende vedtak kan påklages til Rovviltklagenemnda:

- a) vedtak om kvoter for
 - 1) kvotejakt på gaupe
 - 2) lisensfelling av rovvilt
 - 3) skadefelling av rovvilt
- b) vedtak om skadefelling av enkeltdyr av rovvilt
- c) vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt
- d) vedtak etter rovviltforvaltningens tilskudsordninger.

Departementet kan ikke instruere Rovviltklagenemnda om lovtolkning, skjønnsutøvelse, prioritering av saker eller avgjørelser i enkeltsaker eller omgjøre klagenemndas vedtak.

I saker hvor Rovviltklagenemnda er klageinstans, kan departementet ikke instruere organet som behandler saken i førsteinstans, om avgjørelser i enkeltsaker, eller omgjøre førsteinstansens vedtak.

Kongen oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda.

Kongen kan gi forskrift om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering og saksbehandling mv.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike bestemmelsene i kraft til ulik tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020

