



STORTINGET

Innst. 305 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 90 L (2019–2020)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven (nødverge til for- svar for bufe mv. og etablering av Rovviltklage- nemnda)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet legger i proposisjonen fram to forslag til 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 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 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 Høringen

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 lisensfelling mer effektiv.

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

1.3 Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund

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. Viktige elementer fra de foreløpige høringsinnspillene ble fremhevet i høringsnotatet.

I perioden februar–mars 2020 ble det 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 i proposisjonen.

Proposisjonsdel

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

Bakgrunn for lovforslaget

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).

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

I 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. Norge er bedt om å rapportere status på neste møte i komiteen i desember 2020.

Høringen og departementets vurderinger

I høringsnotatet av 6. juni 2019 foreslo Klima- og miljødepartementet at naturmangfoldloven § 17 andre ledd endres til følgende (endring i kursiv):

«Vilt kan avlives når det må anses påkrevet 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 påkrevet på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe.»

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

stansene 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 mer støtte til å endre ordlyden til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep» enn til at vilkåret om at avliving «må anses påkrevd», inntas. Det er en betydelig andel av høringsinstansene som går imot forslaget om at vilkåret «må anses påkrevd» inntas.

Klima- og miljødepartementet vil bemerke at formuleringen «må anses påkrevd» 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 avliving av vilt til forsvar for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe må anses påkrevd, falt ut av nødvergebestemmelsen ved en inkurie. Departementet anser derfor at det er nødvendig å gjeninnta vilkåret for at bestemmelsen skal være i tråd med det som var lovgivers vilje. 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. 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.

Det er mange av høringsinstansene som peker på at høringsforslaget inneholder skjønsmessige formuleringer som vil kreve at den enkelte gjør konkrete vurderinger av om vilkårene er oppfylt i det enkelte tilfelle. Departementet vurderer at det følger av karakteren av en slik nødvergebestemmelse, som skal gjelde for alle viltarter og dekke alle relevante angrepsituasjoner, at bestemmelsen må ha en overordnet utforming som vil kreve skjønsmessige vurderinger. Merknadene til bestemmelsen gir imidlertid nærmere veiledning om forståelsen av de ulike vilkårene i bestemmelsen, se punkt 12 i proposisjonen.

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 tilfel-

ler hvor et angrep er umiddelbart forestående. Departementet mener 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».

1.5 Etablering av Rovviltklagenemnda – ny § 19 a i naturmangfoldloven

Bakgrunn for lovforslaget

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 felling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene.»

På denne bakgrunn foreslår Klima- og miljødepartementet 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.

Vedtak om felling av rovvilt treffes i dag av rovvilt-nemndene, 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.

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 førstinstansen.

Som en følge av forvaltningshierarkiet kan Klima- og miljødepartementet, som overordnet organ, også instruere underliggende organer. I praksis instruerer Kli-

ma- og miljødepartementet verken Miljødirektoratet eller rovviltnemndene i enkeltsaker, men departementet gir generelle instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse.

Høringen og departementets vurderinger

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. I proposisjonens kapittel 5.3 er nærmere omtalt drøftingene i høringsnotatet om hvorvidt det bør etableres en uavhengig rovviltklagenemnd, om den rettslige reguleringen av en eventuell rovviltklagenemnd, hvilke saker en eventuell klagenemnd bør behandle, om forholdet mellom en eventuell klagenemnd og Klima- og miljødepartementet, om myndigheten til en eventuell klagenemnd, og sammensetning av en eventuell nemnd.

En hovedandel av høringsinstansene går imot forslaget om å opprette en rovviltklagenemnd som skissert i høringsnotatet. Den gjennomgående begrunnelsen er at det ønskes at rovviltforvaltningen skal være underlagt politisk styring og kontroll, herunder at statsråden må være ansvarlig overfor Stortinget for gjennomføringen av rovviltpolitikken.

Noen av høringsinstansene mener at dagens ordning for klagebehandling fungerer godt.

En rekke høringsinstanser 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.

Klima- og miljødepartementet mener hensynet til å sikre uavhengige faglige vurderinger og derved ivaretaelse av rettssikkerheten taler for etablering av en klagenemnd på rovviltfeltet. Å styrke departementets muligheter til å utforme og gjennomføre en langsiktig, forutsigbar og helhetlig politikk på rovviltfeltet taler også for å etablere en rovviltklagenemnd. Rovviltklagenemnda vil avlaste Klima- og miljødepartementet, slik at det 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.

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 rovviltnemndene på sikt.

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. Klagenemnda skal behandle klager på vedtak om kvoter for kvotejakt på gaupe, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkelt dyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter 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.

Klima- og miljødepartementet 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.

Rovviltklagenemnda vil være administrativt underlagt Klima- og miljødepartementet. Etter departementets vurdering må hensynet til uavhengighet, tillit og le-

gitimitet tillegges stor vekt ved etablering av en rovviltklagenemnd. Dette tilsier, etter departementets vurdering, at Klima- og miljødepartementet ikke skal kunne instruere klagenemnda om avgjørelse av enkeltsaker, om lovtolkning og skjønnsutøvelse eller om prioritering av saker. Departementet bør heller ikke ha adgang til å omgjøre vedtak truffet av klagenemnda.

Klima- og miljødepartementet mener imidlertid at departementet skal ha adgang til å gi generelle instruksjoner til førsteinstansen om lovforståelse, skjønnsutøvelse mv., men ikke om enkeltsaker.

Sammensetningen av klagenemnda med fagpersoner uten parts- og organisasjonstilknytning og med en jurist med solid juridisk erfaring 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.

Rovviltklagenemnda skal oppnevnes ved kongelig resolusjon. Klima- og miljødepartementet vil, som ansvarlig departement for forvaltning av rovvilt, 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.

Meldingsdel

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

1.6.1 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.»

I rovviltforskriften § 5 om regionale rovviltnemnder, heter det:

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

1.6.2 Høringen og departementets endringer

1.6.2.1 ENDRING I 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.

Departementet 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.

Klima- og miljødepartementet mener det er vanskelig å se mange klare fordeler ved å videreføre dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt. 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. Departementet vil ikke innføre nye avgrensninger for forvaltningsregionene 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. 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 utbredel-

se. Dette er utfordringer som ofte synliggjøres i rovvilt-nemndenes arbeid med en tydelig soneforvaltning. 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 ikke dette som formålstjenlig. Dette er av hensyn til ønsket om å videreføre ordningen med de regionale rovvilt-nemndene med noenlunde samme funksjon som i dag. 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.

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 ivare tatt på en tilfredsstillende måte.

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, og at dette gjør soneforvaltningen krevende i nord. Det er også en målsetting å redusere rovvilttrykket i de samiske tamreinområdene. 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.

1.6.2.2 OM FELLES BESTANDSMÅL

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 rovvilt-nemndenes 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 rovvilt-nemnd. Etter en samlet vurdering har Klima- og miljødepartementet kommet til at det ikke innføres felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner.

1.6.2.3 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.

I høringsnotatet foreslo Klima- og miljødepartementet at samarbeidet mellom regioner ble regelfestet gjennom å ta inn setningen «I utarbeidelsen av den geografiske differensieringen skal rovvilt-nemnden samarbeide med tilgrensende forvaltningsregioner.» i rovvilt-forskriften § 6 første ledd. Som en konsekvens av at det ikke fastsettes felles bestandsmål på tvers av forvaltningsregioner, mener departementet at dette skisserte samarbeidet mellom rovvilt-nemndene 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.

1.6.3 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 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 – 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 tilgrensede 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.»

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

I høringsnotatet skrev Klima- og miljødepartementet følgende:

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

Gitt den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, mener departementet det 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. At Landbruksdirektoratet får en slik rolle vil bidra til å skape mer tillit til forvaltningen.»

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er positive til endringene. Klima- og miljødepartementet endrer rovviltforskriften § 6 og gir dermed Landbruksdirektoratet rett til å uttale seg om forvaltningsplanene for rovvilt.

Endringene er gjengitt i pkt. 7.5 i proposisjonen.

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

Etter en samlet vurdering mener Klima- og miljødepartementet 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.

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. 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 i høringsnotatet at kommuner gis klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften, ved at dette presiseres i rovviltforskriften § 18 om klageadgang.

Et stort flertall av høringsinstansene er positive til høringsforslaget.

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. Etter departementets 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. Klageadgangen må avgrenses til kommuner som har en tilknytning til vedtaket.

Endringen er gjengitt i punkt 8.5 i proposisjonen.

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

Det har siden 2015 vært en prøveordning i utvalgte prosjektområder med utprøving av virkemidler for å effektivisere lisensfelling av jerv.

Departementet mener virkemidlene fast montert kunstig lys på åte og tilsyn med kamera kombinert 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 ivarettatt 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 fangstbåts 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 i proposisjonen. Endringene er gjengitt i punkt 9.5 i proposisjonen.

1.10 Lisensfellingsperioden for ulv

1.10.1 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 ulvesonen 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 ulvesonen. Klima- og miljødepartementet ser det derfor som hensiktsmessig å gi Stortinget en nærmere orientering om saken.

1.10.2 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 lisens-

fellingsperioden innenfor ulvesonen. Stortinget hadde ikke presisert dette nærmere i sitt anmodningsvedtak.

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 ble foreslått 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.

Innenfor ulvesonen opptrer de fleste ulver i etablerte revir. Det vil være svært vanskelig å skille mellom ulver i revir og ulver som ikke er etablert i revir. Dette tilsier at lisensfellingsperioden innenfor ulvesonen må fastsettes enhetlig og uavhengig av om det skulle gjennomføres lisensfelling rettet mot bestemte revir eller ikke.

Utenfor ulvesonen er det normalt bare enkeltulver. 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.

1.10.3 Departementets konklusjoner

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 ut over perioden 1. januar–15. februar uten å komme i konflikt med de biologiske hensyn hos arten. Departementet viser også til at dette temaet ble utredet i Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur, og 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 at lisensfellingen har blitt gjennomført svært raskt og i løpet av første dag av lisensfellingsperioden i de tilfeller det er åpnet for dette innenfor ulvesonen.

De samme biologiske og dyreetiske hensyn til valpenes overlevelse gjelder i alle etablerte ulverevir, 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 ulverevir i slike områder. Dette er en forutsetning for at lisensfellingsperioden kan ha lengre varighet utenfor ulvesonen og samtidig være etisk forsvarlig.

LISENSFELLINGSPERIODEN UTENFOR ULVESONEN

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. Departementet 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. Mange 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 konfliktdepende.

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.

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. For beitenæringene er det 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.

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 innsnevre 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.

1.11 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 unnlattelse 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 videre være behov for en viss styrking av Rovviltklagenemndas budsjett i startfasen før den treer 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 konfliktdemping i rovviltforvaltningen, er det en samfunnsgevinst, som imidlertid er vanskelig å kvantifisere.

Utgiftene til Rovviltklagenemnda dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Ruth Grung, Else-May Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Terje Halleland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, legger til grunn at de vedtatte rovviltforlikene i Stortinget legger rammene for gjeldende rovviltpolitikk og hvordan rovviltforvaltningen skal praktiseres. Blant annet fremgår det at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen), bestemmelsene i naturmangfoldloven og den todelte målsettingen. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder en rekke bestemmelser som gjelder for rovviltforvaltningen.

Komiteen understreker viktigheten av å sikre en tydelig geografisk differensiering mellom rovvilt og beitedyr. Komiteen mener det bør ligge til grunn at forvaltning av rovdyr skal bygge på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap, lokal forvaltning, respekt for eendomsrett og enkeltmenneskers og lokalsamfunns livskvalitet.

Komiteen viser til at lovdelen av proposisjonen omhandler forslag til endring av naturmangfoldloven § 17, som inneholder bestemmelser om nødverge.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener forslaget utvider retten til nødverge.

Flertallet forutsetter at dyreeier eller den som opptrer på vegne av dyreeier, søker å skaffe seg kunnskap til å lese en utfordrende situasjon riktigst mulig, herunder kunnskap om ulike handlingsmønstre hos ulike rovdyr. Flertallet forutsetter på den andre siden også at det fra myndighetenes side legges til grunn en forståelse for at en nødvergesituasjon forutsetter at beslutninger tas raskt og ivaretar rimelighet i en påfølgende undersøkelse av hvorvidt nødverge kunne påberopes eller ikke.

Flertallet viser til at lovdelen også inneholder forslag om en ny bestemmelse om etablering av Rovviltklagenemnda i naturmangfoldloven ny § 19 a. Flertallet merker seg at bakgrunnen for forslaget er ønsket om å finne konfliktdependende løsninger i rovdyrpolitikken, samt en merknad fra flertallet i energi- og miljøko-

miteen (i Innst. 204 S (2017–2018)), som ønsket etablering av en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler klager på vedtak om kvoter for jakt og felling som er fattet av Miljødirektoratet og rovviltneemndene.

Komiteen viser til at det parallelt med denne proposisjonen behandles to representantforslag, hhv. Dokument 8:67 L (2019–2020) og Dokument 8:77 S (2019–2020), hvor blant annet § 18 i naturmangfoldloven omtales. Paragrafen slår fast at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan tillates uttak av blant annet vilt for en lang rekke formål. Komiteen viser til § 18 første ledd bokstav c, hvor uttak kan gjøres for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Vedtak om uttak kan etter andre ledd, herunder § 18 c, bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte. Komiteen er kjent med at uttak av de to revirene Julussa og Osdalen i 2017 var hjemlet i nettopp § 18 første ledd bokstav c, men at vedtak om lisensfelling ble kjent ugyldig av Borgarting lagmannsrett.

Komiteen viser til at det i proposisjonens meldingsdel foreslås fem endringer i forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst.

Komiteen finner det bekymringsverdig 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. Komiteen mener derfor at det er positivt at det foreslås at kommunene skal ha klageadgang på vedtak fattet med hjemmel i rovviltforskriften.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til forslaget fra regjeringen om å opprette en uavhengig rovviltklagenemnd med hjemmel i en ny § 26 b i naturmangfoldloven.

Flertallet har merket seg at regjeringen i Prop. 90 L (2019–2020) viser til at en hovedandel av høringsinstansene går imot opprettelse av en klagenemnd for rovviltsaker. Flertallet merker seg at til tross for disse merknadene fra høringsinstansene, velger regjeringen å se bort ifra disse.

Flertallet legger vekt på at en stor andel av høringsinstansene går imot forslaget om å opprette en rovviltklagenemnd, og er enig i den gjennomgående begrunnelsen fra høringsinstansene om at rovviltforvaltningen skal være underlagt politisk styring og kontroll, herunder at statsråden må være ansvarlig overfor Stortinget for gjennomføringen av rovviltpolitikken. Flertallet er enig i at dagens ordning for klagebehandling

fungerer og er riktig i et «forvaltningsmessig hierarki», og mener at nåværende system, som har kortere avstand til politisk avgjørelse, må beholdes.

Flertallet er enig i at det er avgjørende for rovviltforvaltningens og politikken legitimitet at statsråden kan gjøres ansvarlig på parlamentarisk grunnlag for å iverksette og gjennomføre vedtatt politikk. Flertallet viser til at flere av høringsinstansene 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. Klager på kvoter og skadefelling bør ikke behandles i en nemnd, blant annet på grunn av klagenes politiske karakter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne har merket seg at flere miljøorganisasjoner mener det er mer naturlig at dagens ordning videreføres, og at det bør settes inn flere ressurser hos miljømyndighetene. Det påpekes at forslaget vil legge til rette for en mer avpolitisert klagebehandling, og disse medlemmer mener at fordelene ved en rovviltklagenemnd er lite begrunnet, samt at mulige ulemper ikke er godt nok kartlagt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at opprettelse av en rovviltklagenemnd ikke vil bidra til å dempe konfliktene til forvaltningen og den todelte målsettingen i rovviltpolitikken, men at det heller vil bidra til en større avstand mellom den til enhver tid fastsatte målsettingen i rovviltpolitikken og forvaltningens oppfølging av denne. I denne sammenheng er rovviltnemndenes rolle svært viktig for å forvalte rovvilt i tråd med vedtatt rovviltpolitikk med tilhørende forskrifter. Det er avgjørende for alle sider av rovviltpolitikken at det legges til rette for større tillit mellom de ulike forvaltningsnivåene, og at det til sist er regjeringen og de sentrale myndigheter som skal sikre at rovviltforvaltningen er i tråd med vedtatt politikk. Flertallet mener at forslaget kan skape klarhet om hvem som har ansvar for prinsipielle veivalg i rovviltforvaltningen, og mener de negative konsekvensene av forslaget er større enn fordelene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti mener at utviklingen i rovdyrbestandene og situasjoner med skader på beitedyr må følges fortløpende, for best mulig oppnåelse av den todelte målsettingen og de etablerte systemene rundt denne organiseringen. Dagens rovviltforvaltning har høy beredskap for å håndtere situasjoner som oppstår, gitt den todelte målsettingen. Likevel er rovviltdebatten i perioder sterkt polarisert, og disse

medlemmer ønsker å bidra til å føre en politikk som demper konfliktene på feltet. Det er viktig å søke å øke tilliten til forvaltningen i disse spørsmålene.

Nødverge

Disse medlemmer registrerer at mange av høringsinstansene uttrykker støtte til endringen i retten til nødverge. Disse medlemmer viser til at når ordlyden nå endres til «på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep», kodifiseres med dette Høyesteretts tolkning av å være «under direkte angrep».

Uavhengig klagenemnd

Disse medlemmer mener at for i større grad å kunne sikre uavhengige faglige vurderinger og styrke ivaretagelse av rettssikkerheten er etableringen av en uavhengig rovviltklagenemnd som behandler alle klager på vedtak om kvoter for jakt og felling fattet av Miljødirektoratet og rovviltnemndene, viktig. Det har over lengre tid vært stilt spørsmål ved om vedtakene fattet av Klima- og miljødepartementet har lagt faglighet til grunn, og det er således trukket i tvil hvorvidt det er tatt politiske hensyn i skjønnsutøvelsen. For å sikre en sterkere tillit til at vedtakene som fattes, ikke tar politiske hensyn utover det Stortinget har lagt til grunn for behandling av slike saker, mener disse medlemmer at en uavhengig klagenemnd for rovdyr vil bidra til å styrke legitimiteten til vedtakene. Samtidig vil det være viktig at en slik ordning evalueres etter noe tid for å følge opp om nemnden fungerer etter intensjonen. Disse medlemmer ønsker derfor at en uavhengig rovviltklagenemnd evalueres etter 3 år, og at evalueringen særlig legger vekt på om den nye klageinstansen har bidratt til å forbedre beslutningsgrunnlaget for å fatte endelige vedtak, og i hvilken grad den nye klagenemnden bidrar til konfliktredusering. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

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

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 enkelt dyr av rovvilt
- c) vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt
- d) vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger.

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.»

Forvaltningsregioner

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti vil understreke viktigheten av en tydelig soneforvaltning og arealdifferensiering som grunnlag for dagens rovviltforvaltning. Sonene må sørge for at rovviltprioriterte områder er store nok til å dekke arealkravet til den relevante arten, samtidig som muligheten til å sikre et levedyktig og næringsmessig beitebruk ivaretas. Disse medlemmer ser med bekymring på tap og risiko for tap av beitedyr på grunn av rovdyr i beiteprioriterte områder, og særlig i områdene som ligger nær rovviltprioriterte områder. Det er sterke faglige anbefalinger for endring i regionene, da dagens inndeling ikke fungerer godt nok med tanke på en forutsigbar forvaltning. Derfor mener disse medlemmer at det er behov for å skape regioner hvor bestanden i større grad sees i sammenheng.

Klageadgang for kommunene

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti mener det er riktig og viktig at kommuner nå 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.

Nye virkemidler ved lisensfelling av jerv

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti støtter at det åpnes for bruk av fast montert kunstig lys ved åtejakt på jerv, der jakten skjer som del av lisensfelling, samt at det stilles krav om rapportering ved bruk av dette virkemiddelet. Det gjelder også åpning for at tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking kan erstatte fysisk tilsyn av fangstbås ved lisensfelling av jerv.

Lisensfellingsperioden for ulv

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til proposisjonens meldingsdel om lisensfellingstid for ulv og slutter seg til de endringer som er foretatt i lisensfellingsperioden.

Naturmangfoldloven paragraf 18

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti vil understreke at bestandsmålene for de ulike rovdyrartene skal være styrende for forvaltningen av rovvilt, og at praksisen er at de ulike artene skal forvaltes så nær de vedtatte nasjonale bestandsmålene som mulig.

Til proposisjonsdelen om §§ 17 og 19

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet er kritiske til forslaget om endring i § 17, hvor det legges til et nytt vilkår for når det anses som «påkrevd» å avlive vilt for å beskytte mot angrep på husdyr («bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe»). Disse medlemmer oppfatter dette som en innskrenking av adgangen til å handle i nødverge og mener regjeringen heller burde foreslått å senke terskelen for når det er hjemmel for å opptre i nødverge i slike situasjoner.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det jevnlig omtales saker hvor eksempelvis bønder eller jegere har avlivet rovvilt for å beskytte egne dyr, men hvor de senere ilegges straff for dette fordi tilfellet ikke vurderes som nødverge. Dette skjer selv om det, i mange av tilfellene, nok kan argumenteres for at den som har utført avlivingen, har opplevd klart å opptre i nødverge for å avverge dyretragedier som følge av rovdyrangrep.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som senker terskelen for hva som er å anse som nødverge etter naturmangfoldloven § 17, i forhold til det som er praksis i dag.»

Når det gjelder ny § 19 som i regjeringens forslag skal hjemle en uavhengig rovviltklagenemnd, er komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, svært skeptiske til denne. Flertallet mener at en slik nemnd som regjeringen foreslår, flytter beslutningsmyndighet fra folkevalgte og demokratiske arenaer over til forvaltning og byråkrati og lager et profesjonssystem ut av utfordringen. Flertallet mener det er helt avgjørende at rovdyrforvaltningen fortsatt er underlagt tydelig politisk styring, og kan derfor ikke støtte forslaget slik det ligger.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen opprettholde dagens klageordning med klar politisk forankring hos ansvarlig statsråd.»

Til meldingsdelen

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Fremskrittspartiet er videre sterkt kritiske til de endringene som legges frem i proposisjonens meldingsdel. Disse medlemmer oppfatter at regjeringen her redegjør for endringer i enkelte paragrafer i rovviltforskriften som omhandler viktige temaer innenfor rovviltforvaltningen, temaer som etter disse medlemmers mening skulle vært fremlagt for Stortinget for behandling. Disse medlemmer er derfor motstandere av både måten dette gjøres på, og innholdet i endringene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil særlig kommentere forslaget om endring i antall rovviltnemnder. Disse medlemmer kan vanskelig se på dette som annet enn en sentralisering av rovviltforvaltningen i Norge. Disse medlemmer vil vise til at Senterpartiets standpunkt når det gjelder rovvilt- nemnder, er at vi ikke har for mange av dem, og at behovet heller er at disse må styrkes. Disse medlemmer er av den klare oppfatning at forslaget fra regjeringen er en veldig god måte å svekke ordningen med rovvilt- nemnder på.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, vil understreke at den lokale rovviltforvaltningen er med på å forankre, balansere og praktisere nasjonal rovviltpolitikk, og at medlemmene i nemndene har verdifull kunnskap og erfaring knyttet til utfordringene og situasjonen i de enkelte områdene i landet. Å slå sammen en rekke av disse er etter flertallets mening direkte uklokt og vil gjøre rovviltforvaltningen fjernere for folk. Flertallet vil minne om at det var Stortinget som gjennom forlik kom frem til antallet rovviltregioner, og det bør derfor tilkomme Stortinget å endre disse.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen opprettholde dagens inndeling i 8 regionale rovviltnemnder.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet vil videre understreke at regjeringen legger opp til en nokså teoretisk øvelse når man beskriver et tiltak som går ut på å «flytte» tre ynglinger av gaupe fra nord til sør i Norge. Disse medlemmer ser at regjeringen ser for seg at disse skal flyttes til et område som, på bakgrunn av regjeringens forslag til områder i nye rovviltregioner, ikke har gaupe

per i dag. Det forrykker etter disse medlemmers syn dermed forutsetningene for rovviltforvaltningen i andre deler av landet, en problemstilling som proposisjonen ikke behandler nærmere. Disse medlemmer mener at man ved en slik endring burde gjort en helhetlig vurdering av bestandsmålet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener at saken aktualiserer behovet for å innføre en klagenemnd i miljørelaterte spørsmål, som foreslått i representantforslag om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge i Dokument 8:112 S (2018–2019). I Sverige og Danmark har man en ordning med en såkalt miljøklagenemnd. Begge land gir sivilsamfunnet muligheten til å prøve forvaltningsvedtak miljørettslig i et domstolslignende organ, på en rask måte uten store kostnader.

I Norge er kostnadene ved et vanlig søksmål gjennom rettssystemet så store at det kun er unntaksvis at miljø saker i det hele tatt når domstolene. Hvert år fattes tusenvis av forvaltningsvedtak med betydning for miljøet. Vedtakene fattes av både kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter. Natur- og miljøhensyn er underlagt lovgivning og forpliktelser som skal ivareta de felles natur- og miljøverdiene som en allmenn, overordnet samfunnsinteresse.

Da denne saken ble behandlet, ble det vist til at dette ikke var nødvendig på grunn av lovreguleringer for miljøet og en mulighet for å klage på vedtak oppover i forvaltningsorganene. I stedet for å opprette en egen rovviltklagenemnd mener disse medlemmer at det i stedet bør opprettes en generell miljøklagenemnd.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en egen miljøklagenemnd, med sikte på å opprette en slik nemnd.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

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

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 enkelt dyr av rovvilt

- c) vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt
- d) vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger.

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.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som senker terskelen for hva som er å anse som nødverge etter naturmangfoldloven § 17, i forhold til det som er praksis i dag.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede en egen miljøklagenemnd med sikte på å opprette en slik nemnd.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteens tilråding B fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

vedtak til lov

om endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvaret for bufe mv.)

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. Eier, 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.

II

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

B.

I

Stortinget ber regjeringen opprettholde dagens klageordning med klar politisk forankring hos ansvarlig statsråd.

II

Stortinget ber regjeringen opprettholde dagens inndeling i 8 regionale rovviltnemnder.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 26. mai 2020

Ketil Kjenseth

leder

Lene Westgaard-Halle

ordfører

