

NORGES BONDELAG



Oslo, 18. september 2019

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Høringssvar - endringer i rovviltforvaltningen

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit viser til høringsbrev datert 07.06.2019 om forslag til endringer i rovviltforvaltningen, og gir med dette våre felles merknader til høringsforslaget.

1. Konklusjoner

Klima- og miljødepartementets forslag til endringer i rovviltforvaltningen er den mest omfattende siden Stortinget vedtok rovviltforliket i 2004, og vil føre til en sentralisering av makt i rovdyrforvaltningen.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter ikke forslaget om å redusere antall rovviltregioner fra åtte til fire eller fem, siden dette vil øke avstanden mellom beslutningstagere i rovviltforvaltningen og berørte beitebrukere og lokalsamfunn. Dette vil igjen kunne bidra til å øke konfliktnivået, og redusere rovdyrforvaltningens legitimitet.

Vi støtter ikke forslaget om opprettelsen av Rovviltklagenemnda som skal behandle klager på vedtak om felling, rovdyrerstatning m.m.

Vi støtter ikke forslaget om å endre nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven (nml.) § 17 annet ledd andre setning slik det fremgår av høringen. I stedet foreslås det at bestemmelsen endres slik at den blir lydende:

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

Vi støtter ikke forslaget om at det skal være felles bestandsmål nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Dagens ordning som innebærer at hver enkelt rovviltnemnd er ansvarlig for å nå sine bestandsmål for rovvilt må beholdes.

Vi støtter ikke forslaget om å flytte målet om tre årlige ynglinger av gaupe fra nord til sør for Stjørdalselva/Tevla. Vi mener at det behov for å redusere bestandsmålet på 3 årlige ynglinger av gaupe i nord, men da ved at det nasjonale bestandsmålet reduseres fra 65 til 62 årlige ynglinger.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter forslaget om å gi Landbruksdirektoratet rett til å avgi uttalelse i forkant av vedtakelsen av de regionale forvaltningsplanene. Vi støtter også forslaget om å endre rovviltforskriften § 18 slik at det fremgår at kommuner har klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskriften. Vi stiller oss videre bak forslaget om å forskriftsfeste adgangen til å bruke fastmontert kunstig lys ved åtejakt på jerv, og at elektronisk overvåkning av jervebås tillates på permanent basis.

Vi foreslår samtidig at det i rovviltforskriften innarbeides et krav om beredskapsplaner ved rovvilthenvelser.

Det vil gis en nærmere redegjørelse av forslagene i høringen, og organisasjonenes synspunkter på disse i det følgende.

2. Forslag til endring av nødvergebestemmelsen etter naturmangfoldloven § 17 andre ledd andre setning

2.1. Innledning

Naturmangfoldloven (nml.) § 17 annet ledd lyder i dag:

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

Klima- og miljødepartementet (KLD) foreslår å endre bestemmelsen, slik at den vil lyde:

«Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller den 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».

Begrunnelsen for å endre vilkåret «under direkte angrep» til «pågående eller umiddelbart forestående angrep» er for å følge opp Høyesterett sin kjennelse inntatt i Rt. 2004. s. 1854.

Forslaget om å innta et vilkår om at felling «*må anses påkrevd*» i nml. § 17 annet ledd andre setning, begrunnes dels med at det skyldes en feil at dette vilkåret ikke ble inntatt da naturmangfoldloven § 17 erstattet viltloven § 11 i 2009. Dels begrunnes det med at en lovendring er nødvendig for at nødvergebestemmelsen skal være i tråd med Bernkonvensjonen artikkel 9 som stiller krav om at arter som er vernet av konvensjonen, bare kan felles når «*det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning*». I den sammenheng viser KLD til at Bernkonvensjonens permanente komité vurderer å åpne sak mot Norge for å vurdere om nml. § 17 annet ledd er i strid med Bernkonvensjonen.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukerlag og Norsk Sau og Geit stiller seg bak forslaget om at vilkåret «*under direkte angrep*» endres til «*pågående eller umiddelbart forestående angrep*».

Dersom loven ikke endres til å gjelde «*pågående eller umiddelbart forestående angrep*» går organisasjonene imot at loven endres slik at felling «*må anses påkrevd*».

Dersom loven endres slik at det ikke lengre stilles krav til «*direkte angrep*», men at angrep «*er pågående eller umiddelbart forestående*» går organisasjonene imot at loven endres slik at det i begge tilfeller «*må anses påkrevd*» med felling. Derimot foreslås det at loven endres slik at det bare innføres et tilleggsvilkår om at felling «*må anses påkrevd*» når et angrep er «*umiddelbart forestående*». Nml. § 17 annet ledd andre setning vil dermed bli lydende:

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

2.2. «Pågående eller umiddelbart forestående angrep»

Det følger av nml. § 17 annet ledd andre setning at bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe må være «*under direkte angrep*» for at felling i nødverge skal være tillatt. Høyesterett har i Rt. 2004 s. 1854 konkludert med at vilkåret «*under direkte angrep*» må tolkes utvidende, og også omfatter situasjoner hvor et angrep er umiddelbart forestående.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukerlag og Norsk Sau og Geit stiller seg bak denne delen av lovforslaget siden det innebærer en tydeliggjøring av gjeldende rett.

2.3. «Må anses påkrevd»

At felling «*må anses påkrevd*» innebærer at andre handlingsalternativer fremstår som uaktuelle eller formålsløse. Nødvergeinstituttet forutsetter at det har oppstått en situasjon som er så akutt at en ellers ulovlig handling er straffri. Det foreligger altså ikke en nødvergesituasjon med mindre handlingen er helt nødvendig. Dette var gjeldende rett etter viltloven § 11, og det er ikke holdepunkter for at Stortinget har ønsket en endring på dette området ved vedtakelsen av naturmangfoldloven § 17.

Bernkonvensjonen artikkel 9 forutsetter også at fredede arter bare kan felles når «*det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning*» sett i lys av de årsaker og hensyn som begrunner felling. Det er ikke noe krav om at Norge ved implementeringen av Bernkonvensjonen benytter seg av samme ordlyd som i konvensjonsteksten. Det avgjørende er at norsk rett sikrer etterlevelse av de forpliktelsene som følger av konvensjonen. I denne sammenhengen innebærer dette å forebygge at felling av vernede arter kan skje utenfor nødvergetilfellene. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit er av den klare oppfatning at når bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe er under «*direkte angrep*», så tilsier dette at felling må anses påkrevd. Under et direkte angrep er situasjonen akutt, og det kreves umiddelbar handling for å unngå skade. Til sammenligning trenger ikke situasjonen å være like akutt når felling skjer i nødverge for å hindre skade på mennesker. Da er det tilstrekkelig med en «*aktuell og betydelig fare for skade på person*», jf. nml. § 17 andre ledd første setning. Til gjengjeld stilles det krav til at felling «*må anses påkrevd*».

Dette poenget har KLD selv vist til i brev av 6. november 2017 til Europarådet. Bakgrunnen for dette brevet var en klage fra Norsk Ornitologisk Forening til Europarådet, hvor det ble anført at nml. § 17 annet ledd andre setning var i strid med Bernkonvensjonen. Europarådet kategoriserte saken som en «*possible file*» i Bernkonvensjonens permanente komité. I sitt svar til Europarådet skrev KLD:

«As was mentioned in our previous letter of 19 June 2017, the present legislation is, regardless of this question, strict».

«Even if the provision was unintentionally amended when the Nature Diversity Act replaced the Wildlife Act, the provision still requires that «a direct attac» on livestock etc. takes place. This is a considerably stricter criterion than the corresponding criterion that applies to situations where people are at risk (“an immediate and significant risk”, and important to prevent possible misuse of the provision”.
“For the time being, there are no concrete plans to amend section 2, subsection 2 of the Nature Diversity Act. However, the Ministry is aware of the risk that unfortunate practices may evolve, and we follow the situation. We have not yet received information that the provision is being misused”.

Dette viser at KLD mener det allerede er innbakt en nødvendighetsvurdering i vilkåret «*direkte angrep*», og at det derfor ikke er nødvendig med et eget vilkår om dette. Tilbakemeldingene fra våre medlemmer er at dagens nødvergebestemmelse er vanskelig å forstå i praksis, og at det vil være svært uheldig om bestemmelsen kompliseres ytterligere. En av bøndenes viktigste oppgaver er å ta vare på dyra sine, og de fleste bønder handler på instinkt når dyrene er truet. Dyr under direkte angrep fra rovdyr oppleves som en svært stresset situasjon, og det er helt avgjørende at dyreeier kan handle raskt. Det må også tas i betraktning at de fleste ikke har inngående kjennskap til rovdyrs reaksjonsmønstre, og at det er vanskelig å tenke seg effektive alternativer til felling under et direkte angrep. Det vil derfor være urimelig å kreve at dyreeier i tillegg til å vurdere om det foreligger en akutt

angrepsituasjon, skal måtte foreta en vurdering av hvilke handlingsalternativer som finnes i det konkrete tilfellet, og i møte med den aktuelle rovviltarten.

Organisasjonene frykter videre at et vilkår som «*må anses påkrevd*», i praksis vil bli tolket av påtalemyndighetene slik at det alltid må gjennomføres en alternativ handling før felling kan skje i nødverge, uavhengig av hvor akutt situasjonen er. Det vises for eksempel til Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2014. s. 238. Saken gjaldt en tiltalte mot en bonde som hadde skutt en hønsehauk som satt og hakket på en høne. Det var enighet om at høna var under direkte angrep, men påtalemyndigheten mente at tiltalte hadde handlingsalternativer, og burde forsøkt å skremme bort hauken før han skjøt. Høyesterett frifant tiltalte siden loven ikke oppstiller ett tilleggsvilkår om at felling må anses påkrevd. Saken illustrerer at lovendringen kan medføre en innstramming av påtalemyndighetenes praktisering av nødvergebestemmelsen.

På bakgrunn av dette går organisasjonene imot å endre loven slik at må «*anses påkrevd*» blir et tilleggsvilkår til «*direkte angrep*», ved nødvergevurderingen etter nml. § 17 annet ledd andre setning.

Dersom lovens handlingsrom utvides slik at kravet ikke lenger er begrenset til «*direkte angrep*» (pågående), men også «*... umiddelbart forestående*», kan organisasjonene akseptere et tilleggsvilkår om at felling «*må anses påkrevd*» knyttet til det siste alternativet. Dette for å sikre at nml. § 17 annet ledd andre setning er i samsvar med Bernkonvensjonen.

Organisasjonene går således imot at tilleggsvilkåret «*må anses påkrevd*» også skal gjelde ved «*pågående*» angrep. Begrepene «*pågående angrep*» og «*direkte angrep*» har samme innhold, og det vises til den nærmere begrunnelsen over.

Ved et «*nært forestående angrep*» er situasjonen også akutt, men ikke like akutt som under et pågående angrep. Det kan derfor tenkes tilfeller hvor det finnes reelle handlingsalternativer til felling i en slik situasjon. Det må imidlertid innrømmes en betydelig grad av skjønn for den som står i en slik situasjon, og det må ikke innfortolkes et krav om at det alltid skal gjennomføres alternative handlinger først.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit mener derfor at et tilleggsvilkår om at felling «*må anses påkrevd*», må avgrenses til situasjoner med et «*umiddelbart forestående angrep*». Dette for å sikre at nml. § 17 annet ledd andre setning er i samsvar med Bernkonvensjonen artikkel 9.

3. Opprettelse av Rovviltklagenemnda

3.1. Innledning

I høringen foreslås det å etablere Rovviltklagenemnda. Formålet med dette er at klagenemnda skal ta over Klima- og Miljødepartementets, samt Miljødirektoratets rolle som klageinstans på

vedtak om felling av rovvilt, erstatning, tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak og omstillingsmidler.

Forslaget er i hovedsak begrunnet med den lave tilliten som ulike interessegrupper har til departementets behandling av klagesaker. Det er også fremholdt at klagesakene beslaglegger også store ressurser i forvaltningen, og da særlig i departementet, og dermed svekker muligheten for å utforme og gjennomføre en langsiktig og helhetlig politikk.

Departementet viser til at hensynene bak opprettelsen av Rovviltklagenemnda gjør seg sterkest gjeldende for klager på vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling. Samtidig anser departementet erstatningssakene som en del av samme sakskompleks, og mener det kan ha en verdi å se sakene i sammenheng. Dessuten vil erstatningssakene utvide porteføljen til en klagenemnd betraktelig, og dermed gjøre det mer attraktivt å søke på en stilling i nemnda. De samme argumentene taler for å inkludere klagesaker som omhandler tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak og omstilling. Forslaget går ut på at klagenemnda skal ha myndighet til å prøve alle sider av klagesaken.

Rovviltklagenemnda skal være uavhengig, noe som betyr at KLD ikke kan instruere nemnda ved avgjørelsen av enkeltsaker eller ved generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Departementet skal heller ikke ha adgang til å omgjøre vedtak truffet av klagenemnda. Derimot skal departementet ha anledning til å gi førsteinstans, det vil si dagens rovviltnemnder, generelle instruksjoner om blant annet lovforståelse og skjønnsutøvelse. Departementet skal imidlertid ikke ha anledning til å instruere førsteinstans i enkeltsaker. Forslaget går ut på at rovviltklagenemnda skal hjemles i ny § 26 b i naturmangfoldloven, med følgende ordlyd:

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

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

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

Departementet oppnevner medlemmene i Rovviltklagenemnda. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om Rovviltklagenemndas sammensetning, organisering, saksbehandling mv.»

En nærmere regulering av nemndas sammensetning, saksbehandling mv. skal reguleres i egen forskrift underlagt KLD. Departementet tar sikte på å sende forskriften på alminnelig høring høsten 2019. Rovviltklagenemnda skal bestå av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning og ledes av en jurist. KLD skal motta forslag fra Landbruks- og

matdepartementet (LMD) og rådføre seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om sammensetningen.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit går på det sterkeste imot opprettelse av en Rovviltklagenemnd.

3.2. Hvorfor organisasjonene er imot opprettelsen av Rovviltklagenemnd

3.2.1. Tilliten til rovviltforvaltningen vil ikke øke

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit er enig i at den lave tilliten som flere interessegrupper har til rovviltforvaltningen, og da særlig KLD, er svært uheldig og bidrar til å øke dagens konfliktnivå.

Det er ikke utenkelig at en rovviltklagenemnd ville kunne bidra til å redusere dagens mistillit, og dermed redusere konfliktnivået. En grunnleggende forutsetning er i så fall at de berørte har tillit til at en nemnd er reelt uavhengig av KLD. Organisasjonene mener at forslaget som er på høring ikke sikrer en slik tillit. Opprettelsen av en Rovviltklagenemnda vil videre kunne medføre en rekke negative ringvirkninger som veier opp for eventuelle fordeler. Det vises til punktene 2.2.2, 2.2.4 og 2.2.5 under.

Departementet peker selv på følgende i høringsnotatet:

«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».

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, og Norsk Sau og Geit mener at Rovviltklagenemnda ikke vil bidra til å øke tilliten til rovviltforvaltningen.

3.2.2. Demokratisk forankring og kontroll med rovviltforvaltningen

Rovviltforliket av 2011, som dagens rovviltforvaltning bygger på, ble vedtatt av et samlet Storting. Opprettelsen av Rovviltklagenemnda vil medføre omfattende endringer i dagens rovviltforvaltning og vil, slik forslaget er utformet, frata Stortinget muligheten til å kontrollere forvaltningen på de mest sentrale områdene innenfor rovdyrpolitikken. Det er derfor særlig viktig at prinsippene for sammensetningen av en klagenemnd og selve utnevnelsen har en demokratisk forankring i Stortinget. Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit mener at det foreliggende forslaget ikke er egnet til å ivareta disse hensynene.

Av høringen fremgår det:

«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. De viktigste elementene ved en uavhengig nemnd bør da fremgå av loven.»

Organisasjonene er enig i dette, men mener at det samme gjelder prinsippene for sammensetning og utnevning av nemnda. I motsatt fall vil KLD sikre seg en betydelig indirekte innflytelse på nemndas arbeid ved utvelgelsen av medlemmene. Effekten av forslaget slik det foreligger, vil således bli at tilliten til rovviltforvaltningen svekkes ytterligere i stedet for å styrkes.

Organisasjonene mener på ovennevnte grunnlag at en ny § 26 b i naturmangfoldloven ikke kan avgrenses slik departementet har foreslått, fordi det gir KLD for vidt spillerom i sentrale spørsmål som kompetansekrav for nemndsmedlemmene, nemndas størrelse, overordnede føringer for saksbehandlingen, og etablering og drift av et sekretariat. Dette er spørsmål som har stor betydning for hvilken tillit Rovviltklagenemnda vil kunne oppnå, og for om det er ønskelig med en klagenemnd. Av denne årsak bør spørsmålene i størst mulig utstrekning reguleres i naturmangfoldloven, fremfor i en egen forskrift.

Det at sentrale spørsmål skal reguleres i forskrift, og ikke i lov, kan også bidra til å redusere tilliten til Rovviltklagenemnda siden KLD står fritt til å gjøre endringer i forskriften. Desto mer som reguleres i forskrift, desto friere står departementet til å gjøre endringer som får betydning for hvordan Rovviltklagenemnda skal fungere i praksis.

Organisasjonene stiller videre spørsmålstegn ved om Rovviltnemnda skal ha et sekretariat, og i så tilfelle hvem som skal sitte i sekretariatet. Det eneste som sies om dette i høringen er at et økt sakskompleks vil «gjøre det mer attraktivt å jobbe i sekretariatet».

Dette illustrerer at det er flere viktige spørsmål som ikke er besvart gjennom høringen, og som gjør at organisasjonene alene av den grunn ikke kan stille seg bak forslaget.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit mener at det er vesentlige spørsmål som ikke er besvart gjennom høringen, og som vil ha stor betydning for vurderingen av om Rovviltklagenemnda vil oppnå sitt formål om økt tillit og konfliktdemping.

Organisasjonene mener videre at det er svært problematisk at Stortingets og regjeringens mulighet til å kontrollere rovdyrforvaltningen innenfor sentrale områder i rovdyrpolitikken fjernes, mens viktige spørsmål av overordnet karakter skal reguleres i forskrift i stedet for ved lov. Dette flytter avgjørelsesmyndighet fra Stortinget til departement og vil bidra til å redusere Stortingets mulighet til å styre rovviltpolitikken direkte på et område hvor nettopp spørsmålet om tolkingen og utøvelsen av Stortingets vedtak har vært en hovedutfordring for tilliten mellom de ulike interessegruppene.

3.2.3. Sammensetning og utnevning av nemndsmedlemmer

Rovviltklagenemndas sammensetning og måten utnevning gjennomføres på, vil være avgjørende for hvilken tillit Rovviltklagenemnda kan oppnå. Tatt i betraktning at den lave tilliten til KLD i mange saker som angår rovviltforvaltningen er en av hovedbegrunnelsene for lovforslaget, stiller organisasjonene seg kritisk til at det samtidig er KLD som alene skal få utnevne medlemmene til nemnda. Dette vil raskt føre til spekulasjoner om at nemndsmedlemmene har en politisk agenda, og at KLD forsøker å påvirke klagesaksbehandlingen gjennom utnevningen av medlemmene.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit mener at Rovviltklagenemnda ikke vil oppnå nødvendig tillit ved at KLD utnevner nemndsmedlemmene. Dette selv om KLD skal motta forslag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og rådføre seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om sammensetningen.

3.2.4. Økt rettsliggjøring av politiske spørsmål

Det er mange som ønsker å bli hørt i rovdyrdebatten, og fakkeltogene utenfor Stortinget i 2017 og 2019 understreker nettopp dette. Dette engasjementet bidrar videre til at ulike perspektiver i samfunnet kommer frem, noe som i sin tur bidrar til politikktutvikling. Ved opprettelsen av en uavhengig klagenemnd er det ikke lenger mulig med politisk påvirkning innenfor noen de mest sentrale områdene av rovdyrforvaltningen. Dette er ikke ensbetydende med at behovet for å bli hørt, og få fremmet sitt syn, reduseres. Risikoen er derfor at ulike interessegrupper ser det som sin eneste utvei å klage saker inn for domstolsapparatet, med den konsekvens at antallet rettssaker øker. Det er en økende tendens til at politiske spørsmål klages inn for domstolene, noe organisasjonene mener er uheldig.

Rovdyr berører mange interesser i samfunnet, og kan ha stor betydning for hvordan folk lever sine liv rundt omkring i lokalsamfunnene. Innenfor de rammene som følger av internasjonale forpliktelser er det i all hovedsak et politisk spørsmål hvor mange rovdyr vi skal ha i Norge, utbredelsen av rovdyrene, og hvilke tiltak som skal iverksettes for å ivareta de som blir berørt av dagens politikk. Organisasjonene mener det er bekymringsfullt dersom en nemnd som ikke er politisk valgt, skal forvalte spørsmål som i stor grad er politiske. Dette fremstår som et forsøk på å gå rundt den politiske debatten ved at ansvaret for vanskelige spørsmål flyttes til ei nemnd som departementet har oppnevnt og som ligger utenfor Stortingets kontroll.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit frykter at opprettelsen av en uavhengig rovviltklagenemnd vil bidra til å øke antallet rettssaker. Organisasjonene mener videre at det er politikere som skal utforme og gjennomføre politikk, og ikke en uavhengig klagenemnd.

3.2.5. Redusert kompetanse i forvaltningen

Saker om felling av rovvilt, erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovdyr, og forskudd til forebyggende tiltak, utgjør noen av de spørsmål som i sterkeste grad berører folks hverdag, og som skaper mest debatt. Behandling av disse sakene bidrar til innsikt og kunnskap i forvaltningen, noe som er viktig for politikktutformingen.

Eksempelvis behandlet Miljødirektoratet 146 klager på erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt i 2018. Organisasjonene frykter at opprettelse av en rovviltklagenemnd vil føre til en svekkelse av forvaltningens kompetanse. Dette vil igjen kunne føre til at politikken som utformes blir for virkelighetsfjern, og for lite praktisk rettet.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit frykter at opprettelsen av en uavhengig rovviltklagenemnd vil svekke forvaltningens kompetanse, noe som vil medføre et svekket kunnskapsgrunnlag for overordnet politikktutforming.

3.3. Subsidiære innspill for det tilfelle at det opprettes en uavhengig rovviltklagenemnd

Prinsipalt frarår organisasjonene på det sterkeste at det opprettes en uavhengig rovviltklagenemnd. Dersom en slik nemnd likevel skulle bli opprettet, er det viktig at nemnda settes sammen og struktureres slik at den i størst mulig grad bidrar til økt tillit til forvaltningen, samt til et redusert konfliktnivå.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit ønsker derfor å komme med innspill som bedre kan bidra til dette enn det forslaget som KLD har fremlagt.

3.3.1. Sammensetning og utnevning av nemndsmedlemmer

Utvelgelsen av nemndsmedlemmer vil ha stor betydning for tilliten til Rovviltklagenemnda. Som nevnt under punkt 2.2.3. vil det være i strid med Rovviltklagenemndas formål, dersom KLD alene skal utnevne medlemmene. Det fremstår som naturlig at begge de departementer som har ansvar for forvaltning av sektorer og interesser i samfunnet som berøres av rovdyr, får like stor innflytelse over utnevningen av medlemmer til klagenemnda. Derfor foreslås det at KLD og LMD skal oppnevne like mange nemndsmedlemmer hver. Det foreslås videre at KMD skal oppnevne nemndslederen. Dette forslaget vil sikre en langt bedre tillit til medlemmenes uavhengighet og objektivitet, enn om KLD skal oppnevne alle medlemmene.

Når det gjelder krav til nemndsmedlemmenes kompetanse, er organisasjonene enige i at klagenemnda bør bestå av fagpersoner uten parts- eller organisasjonstilknytning. Organisasjonene mener at klagenemnda bør ha en overvekt av jurister, siden formålet er å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling med fokus på de rettslige og ikke politiske spørsmål som oppstår. Det foreslås videre at det stilles tilsvarende krav til nemndslederen som til en tingrettsdommer.

Organisasjonene er enige i at sammensetningen må sikre at nemnda har kompetanse om landbruk, samiske kultur- og naturgrunnlag og at den har de nødvendige forutsetninger for å nå den todelte målsetningen i rovviltpolitikken. Medlemmene må heller ikke ha engasjert seg i rovdyrdebatten tidligere, og må være partipolitisk uavhengige. Dette for å unngå mistillit og spekulasjoner rundt medlemmenes objektivitet og underliggende motiver.

Organisasjonene mener at ei rovviltklagenemnd må sikres finansiering over KLD's budsjett. Vern av de store rovdynere er vern av naturmangfold. På rovdyrrområdet er det allerede etablert en praksis hvor kostnader som følger av rovdyrvernet legges inn under KLD. Vi vil påpeke at finansiering av ei rovviltklagenemnd må få en egen budsjettpost og ikke dekkes av midler som brukes til forebyggende og konfliktdempende tiltak.

3.3.2. Overprøvingsmyndighet

I høringen foreslås det at Rovviltklagenemnda skal kunne prøve alle sider av klagesakene for å sikre en reell to-instansbehandling. En full prøving av saken innebærer at Rovviltklagenemnda kan prøve sakens rettslige side, det faktiske grunnlaget, og skjønnsutøvelsen.

Det fremstår ikke som problematisk at Rovviltklagenemnda skal ha kompetanse til å overprøve alle sider av saken når det gjelder vedtak om erstatning for tap av husdyr til rovdyr og forskudd til forebyggende tiltak.

Det fremstår derimot som uheldig at Rovviltklagenemnda skal kunne prøve alle sider av et vedtak om uttak av rovvilt. Rovviltnemndene er opprettet for å sikre lokal forankring, og dermed tillit og legitimitet i rovviltforvaltningen. En av årsakene til dagens høye konfliktnivå er nettopp at rovviltnemndens vedtak årlig blir overprøvd og endret. Det samme vil kunne skje dersom Rovviltklagenemnda skal kunne overprøve alle sider av dette spørsmålet. Nemndas kompetanse når det gjelder uttak bør derfor avgrenses til å prøve lovligheten av vedtaket, og om vedtaket bygger på riktig faktum. Dette vil innebære at Rovviltklagenemnda ikke har kompetanse til å prøve rovviltnemndenes skjønnsutøvelse. På dette måten kan det foretas en rettslig kontroll av vedtakene, uten at hensynet til lokal forankring og legitimitet svekkes.

4. Antall forvaltningsregioner for rovvilt

4.1. Innledning

KLD foreslår å redusere antall forvaltningsregioner for rovvilt fra dagens åtte til fire eller fem. Endringsforslaget innebærer en betydelig reduksjon av antall forvaltningsregioner og totalantallet på medlemmer av rovviltnemndene. Endringen foreslås gjennomført gjennom endring av rovviltforskriften §§ 4 og 5. Endringsforslaget må ses i sammenheng med forslaget om felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av rovviltregionene.

Departementet begrunner forslaget i NINA Rapport 1268. I rapporten pekes det på at dagens forvaltningsregioner er for små til at det kan forventes at bestandsmålene vil holde seg stabile på eksakte måltall, og at de ikke tar hensyn til rovdyrenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse. Videre viser departementet til regionreformen som trer i kraft 1.1.2020, der inndelingen i fylkeskommuner endres. Departementet mener dette nødvendiggjør endringer i dagens inndeling av forvaltningsregionene.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit går imot departementets forslag til endringer i antall rovviltregioner, og vil begrunne dette nærmere i det følgende.

4.2. Stortingets rovviltforlik og oppnevning av rovviltnemnder

Vi mener forslaget bryter med rovviltforliket fra 2011, hvor det er uttalt at:

«All forvaltning av rovdyr skal bygge på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Videre skal det legges vekt på regional forvaltning, respekt for eiendomsretten, og enkeltmenneskers og lokalsamfunns livskvalitet.»

«Det er et mål at den regionale myndigheten i rovviltforvaltningen skal styrkes.»

Forliket bygger på det prinsipp at rovviltforvaltningen skal foregå så nær berørte lokalsamfunn og næringsutøvere som mulig. Nærhetsprinsippet sikrer lokal kunnskap og forankring omkring de vedtak som treffes. Dagens inndeling i forvaltningsregioner har vært et viktig konfliktreduerende tiltak fra Stortingets side. Våre organisasjoner frykter at forslaget vil gjøre at avstanden mellom beslutningstakere og berørte lokalsamfunn blir større, noe som kan bidra til å svekke rovviltforvaltningens legitimitet.

Departementets forslag vil medføre en betydelig reduksjon i antall medlemmer av rovviltnemndene. Dette kan føre til at enkelte områder, i enda større grad enn i dag, blir uten representasjon i rovviltnemnda. Vi viser til ordføreroppropet i 2018, der 204 ordførere stilte seg bak et krav om at rovviltforvaltningen må være lokalt forankret. Dette understreker betydningen av at de regionale rovviltnemndene er autonome og er sikret reell myndighet.

Vi mener videre at regionreformen i seg selv ikke er noe argument for de endringer som er foreslått. Verken dagens fylkesgrenser eller de nye fylkesgrensene har noen sammenheng med rovviltregionenes geografiske avgrensning eller rovdyrenes utbredelse. Det er uproblematisk om enkelte fylkesting vil måtte oppnevne medlemmer til forskjellige rovviltnemnder. På samme måte som Sametingets oppnevner medlemmer til rovviltnemndene i dag, kan også fylkestingene stille krav om at kandidater må være bosatt i forvaltningsregionen.

Departementets begrunnelse med at dagens regioner ikke tar hensyn til «rovdyrenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse» er etter vårt syn misvisende. Det er for de fleste

rovdyrarter riksgrensa mot våre naboland som avgrensner forvaltningsområdene. Hensynet til beitedyr og reindrift blir godt ivaretatt med dagens struktur.

Vi viser til at det var Stortinget som vedtok å etablere åtte rovviltnemnder i rovviltforliket i 2004, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004) om rovvilt i norsk natur. Mens regjeringen foreslo å opprette seks rovviltregioner, vedtok Stortinget å øke antall til åtte rovviltregioner. Begrunnelsen for å opprette rovviltnemnder framgår av følgende sitat:

«Innenfor hver region skal det fastsettes en minimumsmålsetting for hvor mange årlige ynglinger det skal være for hver art. Hver region skal ha en forvaltning som sikrer konfliktforebygging, jakt og felling innenfor de rammer som nevnte minimumsmålsettinger og viltloven setter. Regionene skal ha størrelse som tilfredsstiller rovviltets arealkrav, og som muliggjør en bestandssituasjon som tillater en regional forvaltning av rovvilt (jakt og felling samt skadeforebyggende tiltak).»

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit frykter at en reduksjon i antall rovviltregioner og rovviltnemnder vil øke avstanden mellom de som tar beslutninger i rovviltforvaltningen og berørte beitebrukere og lokalsamfunn. Dette vil føre til at konfliktnivået stiger, noe som er i strid med Stortingets intensjon da ordningen med rovviltnemnder ble vedtatt i 2004.

Uansett mener Norges- Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit at det er Stortinget som må fatte en eventuell beslutning om å redusere antallet forvaltningsregioner siden en slik endring vil gripe inn i gjeldende rovviltforlik.

5. Felles bestandsmål og arealdifferensiering for flere rovviltregioner

5.1. Innledning

Departementet foreslår ingen endringer i de nasjonale bestandsmålene for de fire rovvdyrartene gaupe, jerv, bjørn og ulv. Departementet foreslår at rovviltbestandene i større grad enn i dag skal forvaltes på tvers av regiongrensene ved at det settes et samlet bestandsmål for antall årlige ynglinger nord for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla, og et bestandsmål sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Departementet foreslår i tillegg å flytte målet om tre årlige ynglinger av gaupe fra nord til sør for Stjørdalselva/Tevla. Departementet begrunner forslaget med et ønske om å øke presisjonen og forutsigbarheten i rovviltforvaltningen. Det oppgis også at det er et ønske om å gi rovviltnemndene større ansvar for en tydelig soneforvaltning.

5.2. Konsekvenser av felles bestandsmål

Departementets forslag går ikke inn på hvordan en ordning med felles bestandsmål og arealdifferensiering på tvers av rovviltregionene skal fungere i praksis og hva som er de praktiske konsekvensene av en slik endring. Det kan lett oppstå uenigheter mellom de ulike

forvaltningsregionene om både forvaltningen av de felles bestandsmålene og om arealdifferensieringen. Det fremgår imidlertid ikke av høringsnotatet hvordan slike uenigheter skal løses.

Departementets forslag skaper ekstra store konsekvenser for Trøndelag. I dag ligger Trøndelag i rovviltregion 6 sammen med Møre og Romsdal fylke. Rovviltregionen har egne bestandsmål for rovdyr. Departementets forslag innebærer at Møre og Romsdal tas ut og Nordland tas inn i rovviltregionen. Den nye rovviltregionen får en nasjonal grense for bestandsmål som deler regionen på midten – Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Resultatet vil være at rovviltnemnda i Trøndelag må samarbeide med alle rovviltnemnder både i nord og sør for å sikre at bestandsmålene nås.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit går imot forslaget om felles bestandsmål nord og sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Forslaget vil innebære en kraftig sentralisering og bidra til økt avstand mellom de som tar beslutningene i rovviltforvaltningen og næringsutøvere som blir berørt. Organisasjonene mener vi må beholde dagens ordning slik at hver enkelt rovviltnemnd er ansvarlig for å nå sine bestandsmål for rovvilt.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter forslaget om å redusere målet om 3 årlige ynglinger av gaupe i nord. Imidlertid mener vi at dette må gjøres ved at det nasjonale bestandsmålet på 65 årlige ynglinger reduseres til 62 årlige ynglinger. Det vil påføre beitenæringa i Sør-Norge et alt for stort rovdyrpress å flytte de tre årlige gaupeynglingene sør for Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla slik departementet foreslår.

6. Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt

6.1. Innledning

Departementet foreslår at Landbruksdirektoratet gis rett til å avgi uttalelse til regionale forvaltningsplaner for rovvilt. I dag følger det av rovviltforskriften § 6 at rovviltnemndene skal utarbeide en forvaltningsplan, og at denne skal sendes til Miljødirektoratet for uttalelse før den vedtas av rovviltnemnda. I høringsnotatet foreslås det et tillegg i forskriftens § 6, som vil innebære at forvaltningsplanen i tillegg skal sendes til Landbruksdirektoratet før endelig vedtak i nemnda.

6.2. Det todelte målet i rovdyrpolitikken

Stortinget har i flere omganger vedtatt at rovdyrpolitikken bygger på et todelt mål hvor målet om å sikre levedyktige rovdyrbestander skal skje innenfor en ramme som sikrer at husdyr og tamrein fremdeles kan beite i utmarka. Rovviltnemndene skal sikre at hensynet til rovdyr, beitedyr, reindriftsnæringa samt andre interesser ivaretas innenfor forvaltningsregionene. Dette danner grunnlaget for rovviltnemndenes forvaltningsplaner.

For at hensynet til husdyrproduksjon og reindriftsnæringa skal kunne ivaretas på en tilstrekkelig måte er det viktig med et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere de landbruksmessige konsekvensene av forvaltningsplanene. Landbruksdirektoratets kompetanse på sau og tamrein er særlig verdifull i denne sammenheng.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter forslaget om å gi Landbruksdirektoratet rett til å avgi uttalelse i forkant av vedtakelsen av de regionale forvaltningsplanene.

7. Kommunenes adgang til å klage på vedtak om felling av rovvilt

7.1. Innledning

Departementet foreslår at kommunene gis klagerett på enkeltvedtak etter rovviltforskriften. Endringen foreslås gjennomført i et nytt tredje ledd til rovviltforskriften § 18 som vil lyde: «Kommuner har klageadgang for enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne forskriften».

Organisasjonene mener at kommunene har en viktig rolle i å ivareta og forvalte fellesskapets interesser, noe som også gjelder innenfor rovviltforvaltningen. Det er derfor klart at også kommunene har en interesse og et behov for å kunne klage på enkeltvedtak etter rovviltforskriften. En forskriftsfesting av kommunenes klagerett vil videre fjerne et eventuelt grunnlag for tvil om kommunenes personelle kompetanse.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter forslaget om å forskriftsfeste kommunenes klagerett i rovviltforskriften.

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

8.1. Innledning

Departementet foreslår endringer i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 29 a og 34.. Endringene innebærer at fastmontert kunstig lys ved åtejakt på jerv og elektronisk overvåkning av jervebås blir permanente virkemidler i rovviltforvaltningen. Begrunnelsen er at dette vil effektivisere lisensfelling av jerv, og at dette kan redusere tap av beitedyr i utmark.

Av de store rovdyrartene jerv, gaupe, bjørn, ulv og kongeørn, er det jerven som dreper flest sau på nasjonalt nivå. I erstatningsoppgjørene for sau drept eller skadet av store rovdyr i perioden 2007 – 2018, er jerv oppført som skadevolder i hele 32 % av tilfellene (kilde Rovbase). Stortinget har i rovdyrforliket av 2011 vedtatt at lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet i bestandsreguleringen av jerv jf. sitat:

«Bestandsmålene for jerv og gaupe er etter rovviltforliket i 2004 på henholdsvis 39 og 65 årlige ynglinger. Antallet ynglinger av jerv og gaupe har de siste årene ligget betydelig over bestandsmålet. Rovviltforvaltningen skal skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig, og forvaltningen iverksetter de tiltak som er nødvendig i tråd med teksten nedenfor.»

Bestanden av jerv har siden 2004 ligget over Stortingets mål om 39 årlige ynglinger. Bestanden var størst i 2012 da det ble påvist hele 68 ynglinger. I 2019 har Statens naturoppsyn påvist 58 jervekull. Av disse er det gjennomført tre hiuttak hvor tispa og/eller valp(ene) er tatt ut. Overoppfyllelse av bestandsmålet for jerv innebærer at beitenæringa har hatt større tap av sau til jerv enn det Stortinget har forutsatt, jf. rovdyrforlikene i 2004 og 2011. Dette understreket behovet for effektivisering av lisensfelling på jerv.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit støtter forslaget om at bruk av fastmontert kunstig lys ved åtejakt på jerv, og elektronisk overvåking av jervebås tillates på permanent basis.

9. Beredskapsplan for rovvilthendelser

Organisasjonene viser til at det de siste årene har vært en rekke massive rovdyrangrep i større geografiske områder som har vedvart over store deler av beitesesongen. Dette gjelder rovdyrangrepene i Rendalen i 2016, Hadeland, Toten og Hurdal i 2017 og Nord-Østerdal i 2018. Også flere andre områder i landet har opplevd omfattende rovviltangrep, uten at det foreligger noen beredskapsplaner. Det er et stort behov for økt forutsigbarhet når det oppstår større rovviltangrep over tid, både for beitebrukerne, beitelag og kommuner. Organisasjonene er overbevist om at et krav til utarbeiding av «beredskapsplaner» vil bidra til å redusere konfliktnivået. Det vises blant annet til at Fylkesmannen i Innlandet i 2019 har utarbeidet «Beredskapsplan for rovvilthendelser i Innlandet» som har blitt positivt mottatt av beitebrukerne.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit foreslår at det i rovviltforskriften innarbeides et krav om «beredskapsplaner ved rovvilthendelser».

Med hilsen

Sigrid Hjørnegård
Norges Bondelag

Lars Erik Wallin
Norsk Sau og Geit

Olaf Godli
Norsk Bonde og Småbrukarlag