



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
Kongens gate 20
0030 OSLO

Dato: 01.10.2019

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201904268-6

Gro Koppen, 911 47 803

937

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I ROVVILTFORVALTNINGEN

Oslo kommune viser til Klima- og miljødepartementets høring av forslag til endringer i naturmangfoldloven, rovviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst, med høringsfrist 01.10.2019.

Oslo kommunes høringssvar avgis av byråden for miljø og samferdsel på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218 og byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360.

Forslag om endringer i naturmangfoldloven

- Naturmangfoldloven § 17 annet ledd – Nødvergebestemmelsen

Det foreslås to endringer i naturmangfoldloven § 17 annet ledd. For det første foreslås det å rette opp i en feil som ble gjort da lovbestemmelsen om avliving i nødverge for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe ble flyttet fra viltloven til naturmangfoldloven da sistnevnte ble vedtatt. Vilkaeret om at avlivingen «*må anses påkrevd*» falt da ut, og det foreslås nå å ta dette inn i nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven. Oslo kommune mener dette er en god presisering, som bringer lovteksten i overensstemmelse med Bernkonvensjonen og forarbeidene til naturmangfoldloven. Det bør imidlertid vurderes om ikke «*er påkrevd*» vil være en klarere og bedre formulering enn «*må anses påkrevd*».

For det andre foreslås det å endre dagens krav om at avliving av vilt i nødverge for bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe kun kan skje «*under direkte angrep*» til at det kan skje «*på grunn av et pågående eller umiddelbart forestående angrep*».

Oslo kommune mener denne endringen vil være uheldig. Det er tydelig hva som ligger i formuleringene «*under direkte angrep*» og «*et pågående angrep*». Det er imidlertid ikke entydig hva som ligger i formuleringen «*et umiddelbart forestående angrep*». For denne formuleringen er tolkningsrommet betydelig større. Det er for eksempel ikke klart hvor stor avstand det skal være mellom rovvilt og husdyr eller hvordan rovviltet skal oppføre seg for at vilkaeret skal være oppfylt. Høringsnotatet inneholder en kort diskusjon av dette, men denne vil ikke følge lovteksten.

Ved «*et umiddelbart forestående angrep*» på husdyr, vil angrepet i de fleste tilfeller kunne avverges ved å avfyre et skremmeskudd. Avliving vil kun være påkrevd i enkelte tilfeller. Oslo kommune kan derfor ikke se at det er behov for den foreslåtte endringen. En uklar lovbestemmelse vil også kunne medføre et økt konfliktnivå knyttet til rovdyrforvaltningen.

- Naturmangfoldloven § 26 b – Etablering av uavhengig rovviltklagenemnd

Det foreslås å opprette en uavhengig Rovviltklagenemnd som behandler klager på vedtak om kvoter for jakt, lisensfelling og skadefelling av rovvilt, vedtak om skadefelling av enkelt dyr av rovvilt, vedtak om erstatning for tap av husdyr og tamrein til rovvilt og vedtak etter rovviltforvaltningens tilskuddsordninger. I dag er det Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet som er klageinstans, avhengig av saksfelt og bestandssituasjon for den enkelte art. Bakgrunnen for forslaget er blant annet at «*Enkelte grupper i befolkningen sier de har liten tillit til de vedtak som treffes av instansene i rovviltforvaltningen. Når klagesaker behandles i departementet, stiller ulike interessegrupper ofte spørsmål ved om grunnlaget for avgjørelsene er fullt ut faglige og i hvilken grad det i skjønnsutøvelsen er tatt politiske hensyn.*» Det angis i høringsnotatet at etablering av en klagenemnd blant annet kan bidra til å styrke legitimitet, avpolitiserer de vedtak som fattes, sikre større forutsigbarhet og konsistens i klageavgjørelsene over tid, øke samstemtheten mellom rovvilt nemndene på sikt samt gi politisk ledelse og embetsverk i departementene anledning til å konsentrere seg om politikktutforming.

Det foreslås at klagenemnda skal bestå av fagpersoner uten parts- og organisasjonstilknytning og med en jurist som leder. Klagenemndas medlemmer skal oppnevnes av Klima- og miljødepartementet. Klagenemnda skal kunne prøve alle sider ved en sak, ikke bare lovligheten av det påklagede vedtaket. Klima- og miljødepartementet skal ikke kunne instruere klagenemnda ved avgjørelse av enkeltsaker eller ved generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Det understrekes samtidig at klagenemnda aldri vil være helt uavhengig, men vil måtte forholde seg til gjeldende rett, Stortingets samlede vedtatte rovviltpolitikk og Norges internasjonale forpliktelser, særlig Bernkonvensjonen.

Oslo kommune er åpen for at en uavhengig klagenemnd kan fungere positivt. Rovviltfeltet er, slik Klima- og miljødepartementet selv formulerer det «*utpreget politisk og i stor grad detaljstyrt fra Stortinget*». Konfliktnivået er høyt, og frontene i rovviltdebatten er steile. En uavhengig klagenemnd kan bidra til at faglige vurderinger får en viktigere rolle, at tilliten til forvaltningen styrkes og at konfliktnivået reduseres noe. Samtidig vil etablering av en uavhengig klagenemnd gjøre det vanskeligere å stille regjeringen til ansvar for politikken som føres.

Hvis man skal lykkes med en slik endring er det viktig at nemnda består av fagpersoner og at de sikres uavhengighet, slik Klima- og miljødepartementet foreslår. Det vil bli stor oppmerksomhet rundt sammensetningen av nemnda, og det vil ganske sikkert bli stilt spørsmål ved i hvor stor grad utvelgelsen av nemndas medlemmer er politisk motivert. Det foreslås at «*KLD mottar forslag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og rådfører seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om sammensetningen av rovviltklagenemnda. Sammensetningen skal sikre at Rovviltklagenemnda har kompetanse om landbruk, samisk kultur- og naturgrunnlag og forutsetninger for å nå den todelte målsetningen i rovviltpolitikken.*» Kompetanse om rovdyr er ikke nevnt i denne sammenhengen, men er nevnt i merknadene til lovforslagene. Oslo kommune vil understreke at det er en forutsetning for

nemndas legitimitet og mulighet for å lykkes i sitt arbeid at den også har god kompetanse på de ulike rovviltartenes økologi og bestandsdynamikk samt disse artenes rolle i naturen.

Forslag til endringer i rovviltforskriften

- Rovviltforskriften §§ 4 og 5 – Antall forvaltningsregioner for rovvilt

Det framgår blant annet av en evaluering av den regionale rovviltforvaltningen at dagens åtte forvaltningsregioner for rovvilt er for små til at man kan forvente å holde bestandene stabile på eksakte måltall. Avgrensingen av forvaltningsregionene tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til rovdynenes, utmarksbeitets eller reindriftens utbredelse. Det foreslås derfor å ha færre og større forvaltningsregioner, med avgrensning som er mer i samsvar med de elleve nye fylkene som følger av regionreformen.

Høringsnotatet skisserer to alternativer, med henholdsvis fire og fem forvaltningsregioner. I det første alternativet (fire forvaltningsregioner) vil Region Østlandet bestå av Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder. I det andre alternativet (fem forvaltningsregioner) vil Region Østlandet bestå av Innlandet, Oslo og Viken.

Oslo er i dag i en rovviltregion som består av Østfold, Akershus og Oslo (Region 4), og vil i begge alternativer inngå i en betydelig større region enn i dag.

Bestandsmål som er satt for dagens Region 4 er 6 ynglinger av gaupe, samt, i samarbeid med Region 5 (Hedmark), 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

I alternativet med fire forvaltningsregioner angir Klima- og miljødepartementet at bestandsmålet for Region Østlandet kan bli 33 ynglinger av gaupe, 9 ynglinger av jerv, 3 ynglinger av bjørn, samt 4–6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge.

I alternativet med fem forvaltningsregioner angir Klima- og miljødepartementet at bestandsmålet for Region Østlandet kan bli 24 ynglinger av gaupe, mens det for de øvrige artene blir det samme som med fire forvaltningsregioner. Denne fordelingen vil imidlertid kunne bli endret, dersom forslaget om felles bestandsmål (jf. neste høringspunkt) blir vedtatt.

Oslo kommune er enig i at mye taler for at flere av dagens regioner er for små, og at man vil kunne få en bedre og mer langsiktig rovviltforvaltning ved å øke størrelsen på disse regionene. Dette inkluderer Region 4, som Oslo i dag er en del av. Alternativet med fire forvaltningsregioner medfører at Region Østlandet blir svært stor. Regionen vil strekke seg fra Lindesnes til Femunden. Agder og Vestfold og Telemark skiller seg her ut ved at de per i dag ikke har bestandsmål for bjørn, jerv eller ulv. Det innebærer at man ikke ønsker at disse artene skal etablere seg der, og det er i dag kun enkelte streifdyr av disse artene i dette området. Disse forskjellene kan, sammen med størrelsen på regionen, tale for at Agder og Vestfold og Telemark bør være en egen region (Region Sørlandet), slik de er i forslaget med fem forvaltningsregioner. Oslo kommune har imidlertid ingen klar anbefaling på dette punktet.

Størrelsen på forvaltningsregionene vil påvirke sammensetningen av rovviltnemndene. Sammenlignet med øvrige fylker har Oslo lite areal og få rovdyr. Det er i dag fem medlemmer i rovviltnemnda i Region 4 (Akershus fylkesting to medlemmer, Østfold fylkesting to

medlemmer og Oslo bystyre ett medlem). Med alternativet hvor Region Østlandet består av Innlandet, Oslo, Viken, Vestfold og Telemark og Agder er det usikkert om Oslo vil bli representert i rovviltnemnda. Regionen vil dekke ti av dagens fylker og Klima- og miljødepartementet har antydnet at syv kan være et passende antall medlemmer i de nye rovviltnemndene. Det er et klart ønske at Oslo kommune fortsatt skal være representert i rovviltnemnda i den forvaltningsregionen kommunen inngår i.

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

Som en oppfølging av Stortingets rovviltforlik fra 2011 er det gjennomført en evaluering av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene, inkludert i hvilken grad man har nådd de målene Stortinget har fastsatt. Evalueringen viste at det er svært utfordrende, nærmest umulig, for rovviltnemndene å forvalte bestandene på et så presist nivå som Stortinget ønsker. Dette blant annet fordi rovvilt bruker store areal og fordi tilfeldigheter i ynglesuksess (antall valpekull) og dødelighet kan gi store utslag når antall individer er lavt.

For å bedre denne situasjonen foreslår Klima- og miljødepartementet å formalisere samarbeidet mellom rovviltregionene ved at det legges føringer om samarbeid om arealdifferensieringen (områder prioritert for henholdsvis beitedyr eller rovdyr) på tvers av forvaltningsregionene. Klima- og miljødepartementet ønsker også synspunkter på om det skal eller ikke skal fastsettes felles bestandsmål for flere regioner.

Oslo kommune mener at det er et behov for større grad av samarbeid og fastsetting av felles bestandsmål for flere rovviltregioner, særlig i dagens situasjon med åtte forvaltningsregioner for rovvilt. Førrige høringspunkt foreslo å redusere antall forvaltningsregioner fra åtte til fire eller fem. Dersom dette vedtas vil det redusere behovet for de endringene som foreslås her, men det vil fortsatt være behov for at man samarbeider på tvers av regioner, særlig når det gjelder fastsetting av soner som skal være prioritert for rovdyr eller beitedyr. Rovviltet benytter store arealer, og forholder seg ikke til regiongrensene.

Når det gjelder spørsmålet om felles bestandsmål for flere forvaltningsregioner, så kan dette være fornuftig for noen regioner og arter. Dette må imidlertid benyttes med varsomhet. De nye regionene som er foreslått er store. En effekt av felles bestandsmål for flere store regioner kan bli at de enkelte artene blir konsentrert i en liten del av sitt tidligere utbredelsesområde – der de forårsaker minst konflikt. I en tenkt situasjon med felles bestandsmål i to regioner, kan man se for seg at bestandsmålet oppfylles ved at antallet økes i den ene regionen, mens arten gjennom økt uttak blir svært sjelden i den andre. Dette er en situasjon man også kan se for seg innad i de nye store regionene (jf. førrige høringspunkt). Det bør være et mål at man som et minimum opprettholder forekomst/bestander av de ulike rovdyrartene i de delene av landet der de i dag forekommer. Dette blant annet av hensyn til den økologiske rollen som rovdyr har.

Dersom det skal fastsettes felles bestandsmål, mener Klima- og miljødepartementet det kan være hensiktsmessig å dele landet i to, med deling ved Trondheimsfjorden og Stjørdalselva/Tevla. Dette vil gi svært store områder med felles bestandsmål. Oslo kommune er skeptisk til en slik inndeling, særlig om man ikke samtidig innfører krav om å opprettholde forekomst av artene i ulike deler av bestandsmålområdene. Denne problemstillingen er ikke behandlet i høringsnotatet fra Klima- og miljødepartementet.

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

Rovviltnemndene skal utarbeide forvaltningsplaner for rovvilt i sin region. Fylkesmannen, eller én utvalgt fylkesmann i tilfeller der en rovviltregion dekker flere fylker, er sekretariat for de regionale rovviltnemndene. Nemndene skal ivareta både miljø- og landbrukshensyn i dette arbeidet, og ha nær dialog med kommuner og relevante organisasjoner. Etter gjeldende rovviltforskrift § 6 skal forvaltningsplanene sendes til Miljødirektoratet til uttalelse før de vedtas av rovviltnemndene. Forslaget som er til høring innebærer at planene også skal sendes til Landbruksdirektoratet.

Klima- og miljødepartementet begrunner forslaget blant annet med at det er viktig at landbrukssektoren er en aktiv bidragsyter i rovdyrforvaltningen gjennom sin virkemiddelbruk og sin kompetanse på sau og tamrein. At Landbruksdirektoratet får en slik rolle vil også kunne bidra til å skape mer tillit til forvaltningen.

Oslo kommune har ingen merknader til dette forslaget.

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

Klima- og miljødepartementet vurderer det slik at kommunene etter gjeldende rett ikke har rettslig klageinteresse når det gjelder enkeltvedtak fattet etter rovviltforskriften. Det vises til Bernt og Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2. utgave s. 304, hvor det heter at «*Er beslutningsmyndighet lagt til ett forvaltningsorgan, er det ikke andre forvaltningsorganers sak å sette i gang noen form for formell overprøving av dette*». Klima- og miljødepartementet foreslår likevel å åpne for at kommuner kan klage på vedtak om felling av rovvilt og kvotejakt på gaupe. Om avgrensning av klageadgangen står det i høringsnotatet: «*Departementet mener samtidig det bør være visse avgrensninger av hvilke kommuner som kan klage på slike vedtak. Som et utgangspunkt bør kommunen ha en tilknytning til vedtaket, enten ved at skadegjørende rovvilt eller skadesituasjonen forekommer i kommunen eller i nær tilknytning til kommunegrensen.*»

Oslo kommune vil bemerke at departementets formulering om avgrensningen av klageretten kun synes å dekke vedtak der rovdyr har gjort konkret skade. Det gjøres en rekke vedtak om felling av/jakt på rovdyr som ikke er begrunnet i en konkret skadesituasjon, blant annet fastsetting av kvoter for kvotejakt på gaupe. Dersom kommunene blir gitt klageadgang, mener Oslo kommune at denne bør gjelde alle vedtak om felling av/jakt på rovvilt som berører den enkelte kommune. Det er ikke usannsynlig at en slik klageadgang vil øke antall klager betydelig.

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

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

Bestanden av jerv i Norge har de siste årene ligget godt over bestandsmålet fastsatt av Stortinget (39 årlige ynglinger/ungekull), og det er gjennomført et større antall hiuttak der mordyr og/eller valper er avlivet. Hiuttak er en kontroversiell og ressurskrevende fellingsmetode, og det er et mål å redusere omfanget av hiuttak gjennom å effektivisere lisensfelling. Siden 2015 er det gjennomført prøveprosjekter med bruk av kunstig lys på åte ved jakt på jerv og kameraovervåking/elektronisk overvåking av fangstbå. Miljødirektoratet har, etter en evaluering av prosjektene, ikke funnet negative sider ved å ta virkemidlene i bruk,

så lenge de vilkår som gjaldt for prøveordningen gjøres permanent. Det kan ikke konkluderes med at bruken av virkemidlene har bidratt til økt antall felte jerv. Klima- og miljødepartementet mener likevel, basert på erfaringene som har kommet gjennom prøveordningen, at disse virkemidlene på sikt kan bidra til å gjøre lisensfelling av jerv mer effektiv og enklere for lisensjegerne.

Oslo kommune mener det må benyttes andre metoder enn hiuttak for å regulere bestanden av jerv. Det er derfor positivt om man kan finne andre virkemidler, som ikke går på bekostning av dyrevelferd. Bruk av kunstig lys på åte er rapportert å redusere faren for skadeskyting. Dersom skadeskyting likevel skjer, vil det imidlertid være vanskelig å drive ettersøk i mørket.

Det er viktig at det stilles strenge krav til utstyr og rutiner ved overvåking av fangstbåser. I Klima- og miljødepartementets forslag til ny § 34 annet ledd står det at «*For jerv kan tilsyn med kamera kombinert med elektronisk overvåking erstatte fysisk tilsyn*». I de etterfølgende vilkårene står det imidlertid at «*Som supplement til kameraet bør en fellevarsler monteres...*». Oslo kommune går ut fra at man med «*elektronisk overvåking*» sikter til fellevarsler. De to formuleringene synes derfor ikke å være i overensstemmelse med hverandre. Det er ikke uvanlig at viltkameraer svikter, særlig om høsten og vinteren. For å unngå at fangede jerver blir stående i fangstbåsen lenger enn høyst nødvendig, mener Oslo kommune at det bør være et krav om bruk av fellevarsler i tillegg til viltkamera.

Oslo kommune mener det er positivt at de nåværende kommentarene til forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 34 forskriftsfestes, herunder vilkår for bruk av kameraovervåking/elektronisk overvåking.

Av hensyn til videre erfaringsinnhenting om bruk av kunstig lys bør kommentaren til § 29 a opprettholdes, eventuelt forskriftsfestes.

Ut over dette tar Oslo kommune høringen til orientering.

Med hilsen

Lan Marie Berg
byråd

Godkjent elektronisk

Kopi til: Bymiljøetaten, Postboks 636 Løren, 0507 OSLO