



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 56 88 11
E: postmottak@fmro.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Uttale til forslag om endringer i erstatningsordningen for rovvilttap av husdyr på beite

Viser til brev, datert 10.03.2012. Vi vil med dette gi uttale til erstatningsordningen for husdyr på bakgrunn av ekspertutvalget sin innstilling. Erstatningsordningen for tamrein er ikke relevant for Rogaland sin del.

I regjeringserklæringen fra 2009 heter det at erstatningsordningene for rovviltskader skal endres "med sikte på at faktisk rovvilttap skal erstattes". Videre er partene i rovviltforliket av 17.06.2011 enige om at regjeringen skal legge fram en ny og mer konfliktdempende erstatningsordning før forslag legges fram for Stortinget.

Ekspertutvalget har vurdert alternative ordninger og tilpasninger i forhold til disse overordna styringssignalene, i tillegg til en del andre kriterier. I korte trekk konkluderer utvalget med at det pr i dag ikke er mulig å finne en modell som tilfredsstiller alle de viktigste kriteriene og som det er enighet om.

Miljøverndepartementet ber om høringspartenes syn på primært de modellene ekspertutvalget har framhevet som mest aktuelle for nærmere utredning, **geografisk differensiert erstatning og erstatning for alt tap på beite**. I tillegg ber departementet om uttale til utvalgets forslag til endringer av dagens ordning.

Fylkesmannen sin uttale tar utgangspunkt i noen sentrale suksesskriterier for en framtidig erstatningsordning:

Faktiske rovvilttap

Fylkesmannen mener det er viktig å holde fast ved prinsippet om at faktiske rovvilttap skal erstattes. Det er en ideell målsetting, som ikke vil være mulig å oppnå fullt ut, uansett ordning. Som utvalget påpeker er det marginal tilleggsgevinst å oppnå på dette området gjennom økt innsats på kadaverdokumentasjon i regi av SNO. Av ressurs hensyn mener vi tvert imot at dette arbeidet med fordel kan reduseres i områder med store tap og stabile forekomster av rovvilt.

Vi mener det er viktig å søke kunnskap om faktiske rovvilttap gjennom økt forskning på "normaltap" og på rovviltets predasjon på sau. "Normaltap" er tap som skyldes andre årsaker enn

rovvilt, og dette bør i hovedsak være næringa sitt ansvar. I region 1 er årlig tap av sau og lam på utmarksbeite i størrelsesorden 28 000 dyr. 3-4% av dette blir erstatta som tapt til rovvilt. Med forskning på rovviltets predasjon på sau mener vi forskning som gir kunnskap om tapsrater til rovvilt der det er stabile forekomster av rovvilt. Tapsrater er bl.a. avhengig av art, kjønn, forekomst av alternative byttedyr og sameksistens med andre rovviltarter. God forutsigbarhet på tapsomfang forutsetter en fortsatt god overvåking av rovviltbestandene og årlige kart som viser faglig estimert geografisk risiko for tap til rovvilt.

Økt kunnskap om faktisk forventet tap til rovvilt gir likevel ikke direkte overføringsverdi til hvordan hver enkelt søknad på besetningsnivå skal behandles. Her vil tilfeldighetene være utslagsgivende.

En av kjerneproblemene med å finne en god erstatningsordning er nettopp mangel på sammenheng mellom kunnskap på overordnet nivå og på besetningsnivå. Dagens ordning forsøker best mulig å tilnærme seg det reelle tapet på besetningsnivå, men tross stor innsats for å dokumentere tap blir de fleste erstatninger likevel utbetalt skjønnsmessig ut fra tapte dyr utover normaltapet. Det skaper ulikheter i skjønnsutøvelse mellom fylkene og fører til at totalt antall erstatta dyr avviker fra det man kan forvente på et overordna nivå.

Redusert konflikt

Næringa vil naturlig nok ha minst mulig tap, erstatning for alle tap som skyldes rovvilt og tilstrekkelig erstatning for å dekke tapet. På den andre siden vil rovviltpolitikken uvilkårlig føre til tap av sau. En stor del av tapene kan ikke dokumenteres. En kortsiktig vei mot redusert konflikt er å kompensere med å erstatte en høy andel tapte dyr som rovvilttap eller med høye erstatningssatser. På sikt vil det likevel eskalere konflikten gjennom fortsatt høye tap.

Ekspertutvalget har vurdert ordninger som tar sikte på å utbetale erstatning for alt tap utover et gitt nivå uavhengig av tapsårsak. Vi tror det vil bidra til å eskalere konflikten av to grunner: Når tapsårsakene er uvesentlige kan ordningen lett bidra til å subsidiere dårlig sauehold. Dessuten vil ordningen være avhengig av reduserte erstatningssatser i forhold til dagens nivå. Begge deler vil kunne oppfattes som urettferdig og lite tjenlig for en bærekraftig utmarksnæring.

Konflikten har også en annen side: Samfunnets samlede kostnader i forhold til rovviltskade må være allment akseptert. Det betyr sannsynligvis at forebyggende og konfliktdempende tiltak er tilstrekkelig vektlagt, og at de erstatningene som utbetales er for faktiske rovvilttap som saueeierne vanskelig kan gardere seg mot (jf også Riksrevisjonens merknader). Samtidig tror vi allmenheten vil ha stor aksept for en ordning som kompenserer for ulemper ved faste forekomster av rovvilt og gir insitament til forebyggende tiltak.

Samordnet virkemiddelbruk

En annen utfordring med erstatningsordningen er å etablere en god sammenheng med rovviltpolitikken for øvrig. Ordningen bør gi insentiv til forebyggende tiltak og stimulere til å redusere konflikten i områder der rovviltet skal prioriteres. Dagens ordning gir i seg selv ikke insitament til innovasjon eller bruk av forebyggende tiltak, og det er vanskelig å se at andre ordninger enn modellen med forhåndserstatning (jf forslag fra 2005) vil kunne gi tilstrekkelig drivkraft til å redusere tap i rovviltområder. I et langsiktig perspektiv bør alle økonomiske virkemidler bidra til å styre tradisjonell beiting - enten vekk fra de mest rovdyr-tette områdene eller i retning av effektive forebyggende tiltak i slike områder.

Vi mener også at rovviltnemndenes sonering av regionene har stor betydning for et framtidig erstatningssystem, gitt at ordningen skal fokusere på faktiske tap, redusere konflikt og legge vekt på forutsigbarhet for beitenæringa. Rovviltsonene bør etableres der rovviltet faktisk er, de må ha en

god rovviltfaglig overgang mot naboregioner og landegrensa mot øst, og i størst mulig grad dekke alle aktuelle rovpattedyr innafør samme sone. I tillegg bør sonene være stabile over en lengre tidsperiode. Her er det mye ugjørt i dagens rovviltlandskap.

En bedre og tydeligere differensiering mellom beite- og rovviltareal vil kunne legge et bedre grunnlag for både utøvelse av rovviltpolitikken og et to-delt erstatningsregime.

Geografisk differensiert erstatning

Ordningen introduserer en todeling av landet i rovvilt- og rovviltfattige soner, i retning av rovviltpolitikkenes krav om differensiert forvaltning. Beiteprioriterte områder må fortsatt ha et regime på linje med dagens ordning. **Vi mener forslaget om en geografisk todeling er positivt.**

Modellen forutsetter videre skjønsmessig fastsatt normaltap, erstatning for alt tap utover normaltap og reduserte satsar i rovviltområdene. De reduserte satsene gjenspeiler elementer som kan tas ut av dagens ordning som følge av at alt ekstraordinært tap erstattes, men de blir neppe tilstrekkelig redusert til at dette i seg selv vil gi god nok stimulans til å redusere tapsomfanget. Modellen gir innsparing på saksbehandling og SNO sine ressurser, men neppe i form av reduserte utgifter til erstatninger totalt. Og som sagt over, vi tror mangel på differensiering på tapsårsak vil bli konfliktskapende.

Fylkesmannen mener forslaget om sjablongmessig erstatning i risikosoner ikke vil gi en tilfredsstillende løsning ut fra de viktigste kriteriene for ny erstatningsordning.

Erstatning for tap av sau på beite

Dette er et ytterliggående alternativ, som krever en bredere politisk debatt for et eventuelt gjennomslag for å erstatte alt tap på utmark utover et visst nivå. I 2009 ble anslagsvis 25% av alt tap av sau og lam på beite erstattet som tap til rovvilt i landet. Selv om en del av tapet vil bli trukket fra, er det klart at denne ordningen blir lite selektiv i forhold til tap som skyldes rovvilt.

Fylkesmannen vil ikke foregripe en slik diskusjon, men mener at forslaget slik det framstår gir mange utfordringer. For det første må det skapes generell aksept for at alle tapsårsaker sidestilles som forutsetninger for beitebruken og en aksept for at samfunnet også skal ta ansvar for å erstatte tap som skyldes andre årsaker enn rovvilt. Videre tror vi at det vil være nødvendig å redusere satsene betraktelig for å oppnå tilstrekkelig samfunnsøkonomisk effekt og insentiv til tapsreduserende tiltak, noe som i så fall vil være kontroversielt i næringa.

Fylkesmannen mener forslaget om erstatning for tap på beite ikke gir en tilfredsstillende løsning for erstatningsordning. Forslaget forutsetter politisk prinsipiell avklaring på om alt tap i utmark kan erstattes.

Forslag om forbedringer av dagens erstatningsordning

Ekspertutvalget har pekt på flere forbedringspunkter i dagens ordning og modelluavhengige tiltak til forbedringer. **Fylkesmannen anbefaler at disse blir gjennomført så langt det er hensiktsmessig. Forbedringer av dagens modell bør gjennomføres på kort sikt, men vi anbefaler ikke dagens modell i et langsiktig perspektiv.**

Dagens modell er antakelig den mest konfliktdempende blant alle alternativer ekspertutvalget har vurdert. Den har likevel store svakheter, bl.a. lav samfunnsøkonomisk effekt og legger ikke trykk på forebyggende tiltak.

Framtidig modell ?

Næringa ga negative tilbakemeldinger til forslaget om forhåndserstatning som ble sendt på høring i 2005, og ordningen ble derfor lagt til side i Soria Moria I. **Etter vår oppfatning er det fremdeles gode argumenter som taler til fordel for bruk av forhåndserstatning i rovdryrområdene. Områdene utenfor risikoområder bør beholde det vesentligste av dagens ordning.**

- Forutsatt god kunnskap om rovviltadferd og overvåkning kan forhåndserstatningen bli rimelig presis på å dekke faktisk områdevis rovvilttap. Tapsrater i gaupeområder er etter hvert godt kjent.
- Faglig gode og stabile grenser mellom rovviltområder og prioriterte beiteområder vil også styrke presisjonsnivået for størrelsen på forhåndserstatningen.
- Forskjeller på bruksnivå vil delvis utjevnes over tid, delvis kan det kompenseres gjennom etterskuddsvis skjønnsbasert erstatning etter søknad.
- Ingen andre modeller kan måle seg med denne i forhold til insentiv til forebyggende tiltak eller lave tapstall. Vi tror det blir vanskelig å få aksept for tilstrekkelig lave erstatningssatser i de to ordningene ekspertutvalget har anbefalt å arbeide videre med for at de skal virke vesentlig tapsreducerende.
- Næringa sin kritikk av forhåndserstatning om forskjellsbehandling og mangel på erstatning for faktiske tap på bruksnivå kan i stor grad overføres også til de to modellene ekspertutvalget anbefaler å gå videre med. I disse modellene vil det være varierende i hvilken grad faktiske rovvilttap erstattes i forhold til andre typer tapsårsaker. Hvis utgangspunktet er at rovvilttap skal dekkes av storsamfunnet, kan det innvendes at det er urimelig at storsamfunnet må dekke andre tap i tillegg. Særlig hvis det heller ikke gir stimulans til tapsreduksjon i betydelig grad.
- Fylkesmannen ser at ordningen oppfattes som konfliktskapende. Radikale endringer vil som regel være det, og vi ser ikke bort fra at de andre nye forslagene også har stort konfliktpotensiale.
- I et langsiktig perspektiv, der beitenæringa må tilpasse seg prioriterte rovviltområder, tror vi forhåndserstatning som hovedprinsipp vil gi den beste forutsigbarheten i næringa, godt arbeid for å redusere tap på beite og etter hvert også aksept for faste bestander av rovvilt i landbruksnæringa.

Med hilsen

Per Kristian Austbø
ass. fylkesmiljøvernssjef

Anders T. Braa
viltforvalter

Dokumentet er elektronisk godkjent av Fylkesmannen i Rogaland og krever derfor ikke signatur.

Saksbehandler: Anders T. Braa
Saksbehandler telefon: 51 56 89 14
E-post: anders.braa@fmro.no

Kopi til:
Direktoratet for naturforvaltning Postboks 5672 Sluppen 7485 Trondheim