

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov 21. juni 2019 nr. 63 om forbud mot hold av pelsdyr

Høringsfrist: 21. januar 2021

1. Hovedinnholdet i forslaget

Det foreslås endringer i lovens bestemmelser om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr. Lov om forbud mot hold av pelsdyr gir i dag hjemmel til å gi forskrifter om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr, og den eksisterende kompensasjonsordningen er regulert i forskrift i medhold av denne bestemmelsen.

Det foreslås nå en lovbestemmelse om at pelsdyroppdrettere som holdt pelsdyr 15. januar 2018, får krav på kompensasjon i form av en erstatning i samsvar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonerstatningslova), slik at staten skal gi den enkelte pelsdyroppdretter et tilbud basert på reglene i ekspropriasjonerstatningslova. Dersom tilbudet ikke aksepteres, innebærer forslaget at pelsdyroppdretteren kan kreve at staten begjærer skjønn styrt av tingretten til fastsetting av erstatningen.

Kompensasjon etter den nye lovbestemmelsen vil komme i stedet for kompensasjon etter gjeldende forskrift 27. november 2019 nr. 1587 om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr mv. § 5 første, annet og tredje ledd og § 6. Disse bestemmelsene vil bli opphevet dersom lovforslaget vedtas. Allerede utbetalt kompensasjon etter disse bestemmelsene vil komme til fradrag i det vederlaget som fastsettes etter den nye lovbestemmelsen.

I og med at gjeldende kompensasjonsordning for ikke-realiserbar drifts- og anleggskapital erstattes av en kompensasjon i form av erstatning etter reglene i ekspropriasjonerstatningslova, foreslås det en endring av lovens bestemmelse om kompensasjon og omstillingsmidler. Det blir foreslått å tydeliggjøre at forskriftshjemmelen vil gjelde for eksisterende ordninger, dvs. kompensasjon til riving og opprydding og kompensasjon for lavere alderspensjon samt omstillingsmidler. Ved ikrafttredelse av lovendringen legger departementet opp til å fastsette en ny forskrift som viderefører gjeldende forskriftsbestemmelser om kompensasjon for kostnader til riving og opprydding (forskriftens § 7) og kompensasjon for lavere årlig alderspensjon (forskriftens § 5 fjerde ledd). Det foreslås også å videreføre dagens hjemmel til å gi forskrift om omstillingsmidler og hjemmel til å gi forskrifter om opplysningsplikt og om kontroll mv. Videre foreslås en ny hjemmel i foreslått § 3 til å gi forskrift om kontroll og om opplysningsplikt også når det gjelder krav om erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler.

2. Bakgrunn

Lovendringene foreslås for å følge opp følgende anmodningsvedtak som ble fattet av Stortinget 11. februar 2020:

Vedtak 354

Stortinget ber regjeringen om å endre kompensasjonsordningen for pelsdyroppdrettere som holdt pelsdyr 15. januar 2018 og som rammes av vedtaket i Stortinget 13. juni 2019 om forbud mot hold av pelsdyr, slik at det gis kompensasjon som om det dreier seg om et ekspropriasjonsartet inngrep.

Vedtak 355

Stortinget ber regjeringen om å erstatte gjeldende kompensasjon basert på bokført verdi og/eller antall avlstisper, med en økonomisk kompensasjon til pelsdyroppdretterne basert på verdivurdering av hvert enkelt pelsdyranlegg.

Vedtak 356

Stortinget ber regjeringen om å utforme et opplegg for taksering av pelsdyranlegg basert på faglige verdivurderinger som tar utgangspunkt i ekspropriasjonsrettslige regler.

Vedtak 357

Stortinget ber regjeringen om å videreføre øvrige ordninger tilknyttet avvikling av pelsdyrnæringen som fastsatt i gjeldende forskrift.

Lovendringene foreslås for å sikre at verdivurdering av den enkelte pelsdyrvirksomheten og utmåling av kompensasjon til pelsdyroppdretterne skjer på samme måte som ved en ekspropriasjon. Etablerte ordninger som ikke er relatert til den enkelte pelsdyrvirksomhetens verdi (kompensasjon for lavere alderspensjon, kompensasjon for å dekke utgifter til riving og opprydning og en særskilt omstillingsordning for pelsdyroppdrettere), berøres ikke av endringsforslaget.

3. Gjeldende rett

Lov 21. juni 2019 nr. 63 om forbud mot hold av pelsdyr fastsetter at det ikke er tillatt å holde dyr utelukkende eller primært for at dyrene eller deres avkom skal avlives med sikte på salg eller annen utnyttelse av pelsen.

Lovens § 2 fastsetter at pelsdyroppdrettere som holdt pelsdyr 15. januar 2018, kan holde pelsdyr fram til 1. februar 2025. Departementet kan gi nærmere forskrift om hvem som omfattes av denne bestemmelsen.

Etter lovens § 3 kan departementet gi forskrift om økonomisk kompensasjon og tilskudd til omstilling til oppdrettere som omfattes av § 2.

Forskrift 27. november 2019 nr. 1587 om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr mv. er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen og fastsetter i § 3 at kompensasjon etter forskriften ytes til pelsdyroppdrettere som holdt pelsdyr for pelsdyrproduksjon 15. januar 2018. Slik kompensasjon ytes også til pelsdyroppdrettere som den 15. januar 2018 hadde et opphold i pelsdyrholdet som følge av at de etter pelsing i andre halvår 2015 eller senere deltok i et organisert opplegg for sanering av smittsom dyresykdom, men disponerte et intakt anlegg for hold av pelsdyr med sikte på å gjenoppta produksjonen.

Det er et vilkår for rett til kompensasjon at pelsdyroppdretteren ved tidspunktet for vedtak om kompensasjon har avsluttet pelsdyrproduksjonen. Kompensasjonen kan ikke benyttes til å bedrive handel med skinn.

Kompensasjon for riving og opprydning kan også ytes til eiere av pelsdyrhus som den 15. januar 2018 var leid ut til pelsdyroppdrettere som omfattes av første ledd.

Kompensasjonsordningen omfatter følgende elementer:

1) Kompensasjon for ikke realiserbar drifts- og anleggskapital som tilhører pelsdyroppdretteren og som har vært brukt i pelsdyrvirksomheten.

Denne kompenseres med bokført verdi ved utgangen av regnskapsåret 2017, men fratrukket 7 prosent pr. år etter dette (syv prosent årlig avskrivning) til og med det siste året med pelsdyrproduksjon ved virksomheten. For ikke-realiserbar drifts- og anleggskapital som brukes både innenfor og utenfor pelsdyrvirksomheten, fastsetter fylkesmannen skjønnsmessig hvor stor andel av kapitalen som skal inngå i grunnlaget for kompensasjon. Pelsdyroppdretters andel av bokført verdi av pelsingsanlegg som har vært benyttet i pelsdyrvirksomheten, og som ikke inngår i annen pelsdyroppdretters kompensasjonsgrunnlag, inngår også i grunnlaget for kompensasjon.

Det gis videre en kompensasjon på 420 kroner pr. avlstispe av mink og 840 kroner pr. avlstispe av rev. Denne kompensasjonen utmåles på grunnlag av gjennomsnittlig antall avlstisper slik det fremkom i godkjente søknader om produksjons- og avløsertilskudd i første og andre søknadsomgang i 2017. For pelsdyroppdrettere som ikke hadde avlstisper i 2017, men som omfattes av § 3 første ledd andre punktum, legges gjennomsnittlig antall avlstisper i de to siste søknadsomgangene før sanering til grunn. For pelsdyroppdrettere som ikke søkte om produksjons- og avløsertilskudd, utmåles denne kompensasjonen på grunnlag av annen dokumentasjon på antall avlstisper.

Som alternativ til kompensasjonen omtalt ovenfor, kan minkoppdrettere motta en kompensasjon på 2.150 kroner pr. avlstispe av mink.

Pelsdyroppdrettere som har foretatt større påkostninger i pelsdyrvirksomheten etter 10. januar 2017, men før 15. januar 2018, kan etter en individuell vurdering gis en høyere kompensasjon for ikke-realiserbar kapital enn det som fremgår ovenfor.

2) Kompensasjon for lavere årlig alderspensjon

Pelsdyroppdrettere som er født 1. februar 1963 eller tidligere, og som tar ut alderspensjon etter fylte 62 år, men før fylte 67 år, gis kompensasjon for lavere årlig alderspensjon som følge av dette uttaket, dersom vedkommende ikke har annen lønns- eller næringsinntekt som overstiger to ganger grunnbeløpet etter folketrygdloven § 1-4. Denne kompensasjonen utbetales årlig med 16 700 kroner for hver hele måned vilkårene er oppfylt fram til den 1. i måneden etter at vedkommende har fylt 67 år.

3) Kompensasjon for kostnader til riving og opprydning

For riving av pelsdyrhus som var i bruk 15. januar 2018, gis kompensasjon som dekker de faktiske kostnadene hensyntatt videresalg og gjenvinning av materialer. Kompensasjonen forutsetter at arbeidet skjer etter en på forhånd godkjent plan. Pelsdyroppdretternes egeninnsats kan inngå i faktiske/dokumenterte kostnader.

Kompensasjonsordningene administreres av Landbruksdirektoratet. Fylkesmannen fatter vedtak i førsteinstans.

4. Departementets forslag

Forslaget innebærer at pelsdyroppdretterne får krav på kompensasjon i form av en erstatning i samsvar med utmålingsreglene i lov i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonerstatningslova). Det vil innebære at staten gir den enkelte pelsdyroppdretter et tilbud basert på reglene i ekspropriasjonerstatningslova. Dersom tilbudet ikke aksepteres, vil pelsdyroppdretteren kunne kreve at staten begjærer skjønn styrt av tingretten til fastsetting av erstatningen.

Forslaget følger opp Stortingets anmodningsvedtak om at kompensasjonsordningen etter avvikling av hold av pelsdyr skal endres, slik at det gis kompensasjon som om det dreier seg om et ekspropriasjonsartet inngrep. Dette ville langt på vei kunne ha blitt imøtekommet gjennom en endring av forskrift om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr, slik at selve utmålingen hadde skjedd etter de regler som følger av ekspropriasjonsretten.

Gjeldende lov legger imidlertid opp til at fastsettelse av kompensasjon skal skje gjennom enkeltvedtak i forvaltningen – ved at førsteinstans vedtak fattes av fylkesmannen med Landbruksdirektoratet som klageinstans. Dette fremgår av Prop. 99 L Lov om forbud mot hold av pelsdyr (2018-2019) punkt 7.3.1. Det har vært reist spørsmål om dette sikrer tilstrekkelig uavhengighet i utmålingen av kompensasjon.

Departementet finner det derfor riktig å foreslå at også utmålingen skal skje etter den prosess som følger av ekspropriasjonsretten. Dette vil sikre at pelsdyroppdretterne får "full erstatning" i tråd med ekspropriasjonslovgivningens bestemmelser. Eventuelle uenigheter mellom oppdrettere og forvaltningen om hvordan ekspropriasjonsrettens utmålingsregler skal praktiseres, vil finne sin løsning i domstolene. Kostnadene ved skjønnsprosessene vil også bli tilsvarende som etter ekspropriasjonsretten.

Med den klare forutsetning om at kompensasjonen skal fastsettes gjennom forvaltningsvedtak som følger av Prop. 99 L (2018-2019) punkt 7.3.1 og under henvisning til skjønnsprosessloven § 4 første ledd, mener departementet at denne omleggingen må skje gjennom en lovendring. Andre forhold som taler for at omleggingen skjer gjennom lovendring, er at ordningen vil avvike vesentlig fra det som var lagt til grunn i forarbeidene til Prop. 99 L (2018-2019), både når det gjelder innretning og økonomiske og administrative konsekvenser. Videre vil det at kompensasjonsordningen følger direkte av et lovvedtak i Stortinget kunne bidra til at det blir mindre konflikt om ordningen.

Departementet understreker at en slik innretning av kompensasjonsordningen er et resultat av et politisk ønske om å sikre pelsdyroppdretterne "full erstatning". Forslaget til lovendring innebærer ikke et nytt syn på spørsmålet om erstatning etter rådighetsbegrensninger eller en vurdering med gyldighet utover denne saken. Departementet fastholder at full erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler ikke er nødvendig for å ivareta pelsdyroppdretternes rettsvern etter Grunnloven eller EMK. Dette innebærer at også avgrensningen av hvem som skal være berettiget til å kreve erstatning etter disse reglene beror på en vurdering av hvem det er rimelig eller hensiktsmessig å tilgodse gjennom en slik regel.

Det foreslås ingen endring av lovens bestemmelse om hvem som er berettiget til kompensasjon. Det foreslås imidlertid å lovfeste at pelsdyroppdretteren må ha avviklet alt sitt pelsdyrhold og ikke lenger driver handel med pels for å kunne få kompensasjon. Dette innebærer en videreføring av vilkår som i dag følger av forskrift. Det vises i denne sammenheng til Prop. 99 L (2018-2019) pkt. 7.3.8.

Departementet har kommet til at det er pelsdyrvirksomhetens verdi pr. 15. januar 2018 som bør legges til grunn for verdsettingen. Den viktigste årsaken til dette er at det var denne datoen de daværende regjeringspartiene varslet sin intensjon om å forby pelsdyrhold. Det vil ved anvendelse av denne datoen ikke være mulig å påvirke erstatningsbeløpets størrelse gjennom senere tilpasninger. En konsekvens av denne løsningen vil være at pelsdyroppdrettere som har drevet etter denne datoen, vil få full erstatning for virksomhetens verdi pr. 15. januar 2018, selv om de har kunnet hente inntekt fra pelsdyrproduksjon etter denne datoen og at det derfor vil kunne medføre en overkompensasjon. Tidspunktet som skal legges til grunn ved verdsettelsen, foreslås klargjort i lovbestemmelsen. Videre kan oppdretterne selv velge avviklingstidspunkt innenfor avviklingsperioden. Det foreslås at det ved fastsettelse av vederlaget ikke skal tas hensyn til at utbetaling skjer på et senere tidspunkt enn avviklingen.

Ved utbetaling av vederlag fastsatt etter den nye lovbestemmelsen vil det bli gjort fradrag for kompensasjon som eventuelt allerede er utbetalt til pelsdyroppdretteren etter forskrift 27. november 2019 nr. 1587 om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr mv. § 5 første, annet og tredje ledd og/eller § 6. Dersom vederlaget som blir fastsatt etter den nye lovbestemmelsen, skulle være lavere enn den kompensasjonen som allerede er utbetalt etter disse bestemmelsene, vil det ikke bli rettet krav om tilbakebetaling.

Det foreslås at det gis hjemmel å gi forskrift om kontroll og om opplysningsplikt når det gjelder krav om erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler.

Departementets forslag til fremgangsmåte ved fastsettelse av erstatning er tilpasset det faktum at det ikke skjer en ekspropriasjon og at tidspunktet for avvikling innenfor avviklingsperioden bestemmes av den enkelte oppdretter selv. Det foreslås at pelsdyroppdretteren må fremme krav om erstatning innen seks måneder etter avvikling. For å ta høyde for at avvikling i mange tilfeller har skjedd før denne lovendringen eventuelt blir vedtatt, vil det uansett gjelde en alternativ frist 1. januar 2022 for å fremsette krav. Denne fristen er basert på at en eventuell lovendring forventes å skje våren 2021. Staten må deretter fremsette tilbud om erstatning innen seks måneder etter at kravet er fremsatt.

Staten vil måtte bestemme hvilket organ kravet om et tilbud skal fremsettes for, og hvilket organ som skal fremsette tilbudet. Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet er blant de aktuelle organer.

Et tilbud forutsetter en aksept av mottakeren for å bli bindende. Departementet legger til grunn at tilbudet ikke regnes som et enkelvedtak og ikke kan påklages. Det er imidlertid ingen ting i veien for å ha en dialog om tilbudet.

Forslaget innebærer at skjønnnet holdes etter de alminnelige regler i skjønnsløven av 1. juni 1917 nr. 1, med visse særregler. Det legges opp til at det er staten som skal fremme skjønnsbegjæring i de tilfeller pelsdyroppdretteren krever skjønnshandling.

Dagens ordning med kompensasjon for utgifter til riving og opprydding, kompensasjon til eldre pelsdyroppdrettere for redusert fremtidig alderspensjon og ordningene med tilskudd til omstilling og yrkesrettet kompetanseheving vil bli videreført. At oppdrettere som mottar full erstatning utmålt etter ekspropriasjonsrettslige regler, i tillegg mottar kompensasjon som dekker rivingsutgifter, redusert fremtidig alderspensjon eller omstillingsmidler som følge av forbudet mot hold av pelsdyr, vil innebære at de får mer enn full erstatning, Departementet viser i denne sammenhengen til anmodningsvedtaket som er gjengitt ovenfor (vedtak 357).

Departementet foreslår å klargjøre hvilke kompensasjonsordninger som vil bli videreført i forskrift, gjennom forslag til ny § 5 som vil gi hjemmel til å gi forskrift om økonomisk kompensasjon til riving og opprydning etter avvikling av pelsdyrvirksomhet og kompensasjon for lavere fremtidig alderspensjon samt tilskudd til omstilling til oppdrettere som omfattes av § 2. Bestemmelsen videreføres for øvrig uendret. Ordningen med omstillingsmidler vil bli videreført gjennom retningslinjer fra Innovasjon Norge og planlegges ikke regulert i forskrift.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Etter forslaget skal kompensasjon gis i form av en erstatning etter ekspropriasjonslovgivningens bestemmelser. Dette vil innebære en individuell utmåling til hver enkelt oppdretter. Departementet antar at samlet kompensasjon vil bli høyere enn det som følger av gjeldende regelverk for kompensasjon. De delene av dagens kompensasjonsordning som foreslås erstattet av en ny, hadde en anslått kostnad for staten på inntil 475 mill. kroner.

I tillegg er det forutsatt at ordningene med full dekning av utgifter til riving og opprydning, kompensasjon til eldre pelsdyroppdrettere for lavere fremtidig alderspensjon og ordningene med tilskudd til omstilling og yrkesrettet kompetanseheving skal videreføres. Disse har en anslått kostnad på inntil 375 mill. kroner.

Den foreslåtte lovendringen vil ha konsekvenser for domstolene og ressursbruken i disse. Domstolsbehandling vil også medføre økt ressursbruk i forvaltningen. Det er vanskelig å forutsi i hvor mange (av de totalt om lag 200) saker det vil bli krevet domstolsbehandling. I noen grad kan staten likevel påvirke omfanget av domstolsbehandling gjennom de tilbudene som gis. Når det gjelder geografisk fordeling, vil saker fra Rogaland antakelig være den største gruppen.

Utkast til endring i lov om forbud mot hold av pelsdyr

§ 3 skal lyde:

§ 3 Erstatning etter avvikling av pelsdyrvirksomhet

Etter avvikling av pelsdyrvirksomhet som følge av forbudet i § 1, har en pelsdyroppdretter som er omfattet av § 2, og som eier eller leier anlegget for hold av pelsdyr, rett på erstatning for tap som følge av avviklingen. Pelsdyrvirksomhet anses først som avviklet når pelsdyroppdretteren har avviklet alt sitt pelsdyrhold og ikke lenger driver handel med pels.

Erstatningen fastsettes i samsvar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 skal 15. januar 2018 legges til grunn. Det skal ikke tas hensyn til fortjeneste eller tap som følger av at avvikling av pelsdyrholdet har skjedd etter 15. januar 2018 eller til at utbetaling av vederlaget skjer på et senere tidspunkt enn avviklingen.

Ved utbetaling av vederlaget skal det gjøres fradrag for kompensasjon som er utbetalt etter forskrift 27. november 2019 nr. 1587 om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr mv. § 5 første, annet og tredje ledd og § 6.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av kontroll hos oppdrettere og om opplysnings- og bistandsplikt for oppdrettere i forbindelse med en slik kontroll.

§ 4 skal lyde:

§ 4 Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning

Staten skal senest seks måneder etter at krav er fremsatt, gi tilbud om erstatning etter § 3 til en pelsdyroppdretter som har fremsatt skriftlig krav om dette innen 1. januar 2022 eller innen seks måneder etter at pelsdyrvirksomheten er avviklet. Tilbud kan likevel ikke gis før vilkårene i § 3 første ledd er oppfylt. Departementet kan både forlenge fristen og gi oppfriskning for oversittelse av fristen. Bestemmelser i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) om oppfriskning gjelder så langt de passer.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan pelsdyroppdretteren senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for fylkesmannen om at staten begjærer skjønn styrt av tingretten til fastsetting av erstatning etter § 3.

Skjønnen holdes etter reglene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) og reglene i dette ledd. Tingretten kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen i annet ledd etter reglene i tvisteloven. For saksomkostninger ved underskjønn gjelder skjønnsprosessloven § 42. Ved overskjønn begjært av staten skal staten dekke pelsdyroppdretterens nødvendige omkostninger. Ved overskjønn begjært av pelsdyroppdretteren får reglene i tvisteloven kapittel 20 anvendelse.

§ 5 skal lyde:

§ 5 Forskrift om kompensasjon, omstillingsmidler og kontroll

Departementet kan gi forskrift om økonomisk kompensasjon til riving og opprydning etter avvikling av pelsdyrvirksomhet og kompensasjon for lavere fremtidig alderspensjon samt tilskudd til omstilling til oppdrettere som omfattes av § 2. Dette kan blant annet omfatte:

- a) forvaltningen av kompensasjons- og tilskuddsordninger
- b) opplysnings- og bistandsplikt for oppdrettere i forbindelse med søknader om kompensasjon eller tilskudd
- c) tilbakebetalingsplikt dersom det er gitt feil eller mangelfulle opplysninger, og om foreldelsesfrist for tilbakebetalingskrav
- d) frister for å søke om kompensasjon eller tilskudd
- e) avkorting av kompensasjonen overfor oppdrettere som er ilagt aktivitetsforbud etter lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 33.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av kontroll hos oppdrettere og om opplysnings- og bistandsplikt for oppdrettere i forbindelse med en slik kontroll.

Gjeldende lovs § 4 blir § 6.

Gjeldende lovs § 5 blir § 7.