



## UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 - Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 118562-005

Oslo, 12. mai 2005

### **UTKAST TIL FORSKRIFT OM ROVVILTERSTATNING FOR HUSDYR OG TAMREIN - HØRINGSUTTALELSE**

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev av 24. februar 2005, hvor forslag til ny forskrift om rovvilterstatning for husdyr og tamrein med kommentarer ble sendt på høring med høringsfrist til 25. mai 2005.

Innledningsvis finner USS grunn til å minne om at i vår høringsuttalelse til forvaltningsforskriften som ble avgitt 19. november 2004, ble det etterlyst en oppfølging av hvorvidt nødvergeretten også skal omfatte hund som angripes av rovdyr, slik som forutsatt av flertallet i Stortingets Energi og miljøkomite i forbindelse med behandlingen av Rovviltmeldingen, jfr. Innst.S.nr.174 (2003-2004) på side 15. Ettersom dette arbeidet fremdeles ikke synes å være påbegynt, legger USS til grunn at dette vil bli gjort snarest.

Videre finner USS grunn til å påpeke at Stortinget også ba regjeringen om å opprette en ordning der forvaltningsregionene får tildelt en egen "pott med penger" som kan benyttes til fordeling blant kommuner med stor rovviltbelastning. At Stortinget her forutsatte nye midler – i tillegg til andre bevilgninger til rovviltforvaltningen – kan det neppe herske tvil om.

USS er kjent med at Miljøverndepartementet har nevnt denne nyinnførte tilskuddordningen i *Regelverket for tilskudd til forebyggende og konfliktdepende tiltak i forhold til rovviltskader, fastsatt i medhold av kap. 11-3.2 i Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, jfr. Økonomireglementet for staten §§ 6.2 og 7.2.*

Så vidt skjønnes er det ikke blitt avsatt en egen pott med midler eller gitt økte bevilgninger til det nevnte formålet. Det er USS' syn at dette i så fall er i strid med Stortingets forutsetninger. Utbetaling til rovviltutsatte kommuner vil da gå på bekostning av de samlede disponible midler til forebyggende og konfliktdepende tiltak til husdyr- og tamreineiere. Det var ikke Stortingets intensjoner med den nye ordningen.

USS har fra flere medlemskommuner mottatt beskjed om at det nevnte regelverket er gjort lite kjent i kommunene, og at dette sammen med søknadsfristen 15. april har ført til at få om noen kommuner har søkt om tildeling av midler. USS ber Miljøverndepartementet innhente status fra fylkesmennene på om den nye tilskuddsordningen har virket etter hensikten.

Når det gjelder det foreliggende forslag til ny erstatningsordning, skal bemerkes:

## **§ 2 Rett til erstatning**

I § 2 heter det at driftsenheten har rett til full erstatning, et grunnleggende utgangspunkt som allerede er nedfelt i viltlovens § 12 a).

Erstatningen som er foreslått skal bestå av 3 komponenter, hvorav erstatning for dokumentert og udokumentert skade i betegnelse samsvarer med gjeldende ordning mens forslaget om forhåndsutbetalt risikoerstatning vil være en nyordning som i det vesentligste samsvarer med det regjeringen foreslo i Rovviltmeldingen.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), som har fått i oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) å vurdere de praktiske og økonomiske konsekvenser ved den foreslåtte nye erstatningsordningen, har i sin rapport av mars 2005 lagt til grunn at de totale utbetalinger ved erstatningsordningen skal *"tilsvare tilnærmet det samme beløpet som utbetales over dagens erstatningsordning, gitt samme rovdyrbestand"* (på side 12). Videre heter det at *"DN antar at fordelingen kan bli 10 % til dokumenterte tap, 80 % til risikoerstatning og 10 % til udokumenterte tap"*.

USS finner grunn til å minne om viltloven § 12 a) påbud om full erstatning for rovvilttapet, både for det rene tap og følgekostnadene. En evt. ny erstatningsordning må utformes innenfor denne rammen, og en kan derfor ikke i forkant av sesongen forutse rovvilttapet.

## **§ 4 – om hvem som har rett til erstatning.**

I § 4 er det fastslått at driftsenheten må oppfylle kravene til å motta produksjonstillegg for å være omfattet av erstatningsvernet. Innledningsvis påpekes at korrekt betegnelse er produksjonstilskudd.

I forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket av 2002 § 3 heter det at man enten må være registrert som merverdiavgiftspliktig (a) eller hatt en samlet omsetning og uttak av varer og tjenester på minimum 30 000 (b) for å få produksjonstilskudd.

USS legger til grunn at risikoerstatningen vil ta utgangspunkt i antall dyr som oppgis i søknaden om produksjonstilskudd med søknadsfrist 20 januar. Det bør presiseres hvorvidt risikoerstatningen regnes ut etter summen av voksne sauer både over ett år og under ett år, eller om den er begrenset til voksne sauer over ett år.

Dersom en driftsenhet berøres av store rovilltap, vil størstedelen av inntekten være rovvilterstatning. Skattemyndighetene har for sin del lagt til grunn at dette ikke kvalifiserer som omsetning i lovens forstand, med det resultat at man kan risikere å falle under beløpsgrensen for registrering i avgiftsmanntallet og derved bli strøket fra momsregisteret.

Når det gjelder retten til produksjonstilskudd, har Miljøverndepartementet oppgitt at Statens landbruksforvaltning har godtatt at rovvilterstatning er å anse som omsetning som derved gir grunnlag for utbetaling av produksjonstilskudd.

Dette innebærer at det er ulik oppfatning blant de statlige myndigheter om hvorvidt rovvilterstatningen kan anses å tilfredsstillere kravet til *omsetning*. Det er USS' syn at dette er uakseptabelt. Regelverkene bør harmoniseres slik at man i alle relasjoner behandler rovvilterstatningen som et substitutt for vanlig omsetning. Etersom det er staten som har bestemt at man skal ha rovdyr i norsk fauna, må også fellesskapet ta kostnadene med rovviltforvaltningen. Det vil være i strid med Stortingets vilje at rovviltpolitikken skal ha slike utilsiktede konsekvenser. USS ber departementet sørge for de nødvendige regelendringer i den videre behandlingen av erstatningsforskriftene.

## § 5 – krav til dyrehold og aktsomhetsplikt

§ 5, første ledd fastslår at dyreholdet skal være i samsvar med dyrevernavens bestemmelser. Den sentrale bestemmelsen vil da være dyrevernaven § 2 som fastslår at *"Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåre for å lida i utrengsmål"*.

Forskriftens § 5, andre ledd, første punktum fremstår også i det alt vesentligste som en videreføring av gjeldende forskrift § 4 a) og omhandler dyreeiers aktsomhetsplikt.

I kommentarene til bestemmelsen, kan det synes som om dyreeier pålegges en handleplikt som går utover det som følger av dyrevernavens regler. USS finner derfor grunn til å påpeke at det i en forskrift ikke kan foretas innskrenkninger i den lovfestede retten til erstatning ved å pålegge dyreeier mer vidtgående plikter enn det som følger av gjeldende rett, jfr. det forhold at erstatning ikke vil bli utbetalt dersom aktsomhetsplikten ikke anses oppfylt.

I forskriften § 5, andre ledd, i.f. er det foreslått et nytt punkt om at *"Fylkesmannen kan gi nærmere retningslinjer om aktsomhetsplikten og om hva som kan anses som rimelig tiltak"*.

Fylkesmannen kan ikke gis myndighet til å fastsette retningslinjer eller gi pålegg om iverksettelse av tiltak som går utover de krav dyreeier har etter dyrevernaven. Forutsatt at forskriften utformes innenfor gjeldende regelverk, bør det under enhver omstendighet utarbeides noen sentrale retningslinjer for Fylkesmennes myndighet for å sikre mest mulig ensartet praksis.

## § 6 Avgrensning i tid

Det følger av § 6at erstatning vil bli utbetalt for rovilttap som finner sted i perioden fra 1. mai til 1. november, og da slik at tap oppstått utenfor dette tidsrom ikke kvalifiserer til erstatningsutbetaling. Denne perioden betraktes som vinterperioden, som *"Det forventes at driftsenheten selv tar ansvar for"*, jfr. kommentarene til bestemmelsen.

Dette "beiteforbudet" i vinterperioden fremstår som generelt, uavhengig av hvorvidt dette skjer på innmark eller i utmark.

Ettersom dyrevernavloven § 5a) knytter vinterperioden opp til tidspunktet for ventet frost og snøfall, fremstår nærværende forslag som en innskrenkning i erstatningsvernet. USS kan ikke se at det foreligger grunnlag for å innføre et generelt beiteforbud i den foreslåtte perioden, og viser til at dyr flere steder i landet slippes ut på beite før 1. mai. Er man bosatt et sted hvor våren ankommer tidlig, skal en da måtte holde dyrene inne frem til 1. mai bare fordi man risikerer å gå glipp av erstatning? USS ber om at Miljøverndepartementet på denne bakgrunn foretas en fornyet vurdering av hvorvidt beiteperioden bør tilpasses dyrevernavlovens formuleringer, evt. at man utvider tidspunktet for beitesesongen.

### Kap. III Risikoerstatning

I forbindelse med at Stortingets flertall ved behandling av Roviltmeldingen påla regjeringen å fremkomme med forslag til en ny erstatningsordning, ble det presisert at en *"betydelig del av erstatningene (skal) gis som forhåndsutbetaling som insentiv til iverksettelse av forebyggende tiltak, men det skal fortsatt gis skjønnsmessig erstatning for udokumentert tap"* (Innst.S.nr.174 (2003-2004) på s. 12).

Etter USS' oppfatning er det vanskelig nå å se hvilken betydning den foreslåtte erstatningsordning vil få for den enkelte beitebruker. Dette fordi man har overlatt til DN å fastlegge de nærmere regler om *risikoområdene, risikofaktorer* og *satsene* ved forskrift. Man vil, etter USS' oppfatning, derfor ikke ha noen sikkerhet for at beitebrukerne ved dette forslaget ikke kommer dårligere ut enn det som følger av dagens ordning. Dette var forutsetningen for den omlegging Stortinget ba om.

Det er derfor vanskelig å kommentere forslaget til den foreslåtte ordning, og USS vil derfor bare peke på følgende;

*Hvilke prinsipper skal man ha for inndeling av risikoområdene?*

Det fremgår ikke hvilke prinsipper en inndeling av risikoområdene skal bygge på, og man kan tenke seg en inndeling basert på fylkesnivå, kommunenivå, bygd eller det enkelte beitelag. Ettersom det lett kan tenkes å være store lokale variasjoner i tapsomfang, er det viktig å påse at områdene ikke blir for store.

*Hvilke prinsipper skal fastsettelsen av risikofaktorene bygge på?*

Det fremgår av kommentarene at man skal benytte informasjon fra databasen Rovbasen ved fastsettelse av risikofaktorene. Imidlertid er det et faktum at både metodikken for

rovviltbestandsestimering er usikker samtidig som bestandstallene er usikre. Videre vil streifdyr volde problemer i forhold til forekomst av rovvilt. En må ved fastsettelse av risikofaktorene også trekke inn den betydelige lokale kunnskap som finnes, i større utstrekning enn det synes lagt opp til.

Avslutningsvis påpekes at i den grad forutsetningene for fastsettelse av risikofaktorene endres, f.eks ved at bestandene endres, må dette også medføre en fornyet vurdering. Etter USS' oppfatning ville det ha vært fordelaktig dersom Miljøverndepartementet hadde gitt retningslinjer til DN om i hvilke tilfeller man må foreta en fornyet vurdering.

#### *Hvordan skal erstatningssatsen fastsettes?*

I dag er erstatningssatsen til en viss grad differensiert, ved at noen får utbetalt en høyere erstatning enn andre fordi de har høyere kjøttpris som skyldes distriktstilskudd.

USS kan imidlertid ikke se at spørsmålet om å differensiere erstatningssatsen er drøftet i det foreliggende forslaget. Det fremgår kun at erstatningssatsen skal fastsettes i henhold til det enkelte års budsjett.

Til dette skal påpekes at i den grad man velger å benytte en lav sats ved fastsettelse av den forhåndsutbetalte risikoenstatningen, vil konsekvensen være - under henvisning til kravet om full erstatning i viltlovens § 12 a) – at man vil måtte betale en større andel av erstatningsoppgjøret ut fra reglene om dokumentert eller udokumenterbart tap.

Hvorvidt den foreslåtte ordning sammen med reglene for dokumenterbart og udokumenterbart tap er i overensstemmelse med viltloven, er ikke mulig å fastslå før regelverket er utarbeidet og praktisert etter sitt innhold. Dette oppfattes å være i samsvar med NILF sin konklusjon i rapporten på side 24.

### **§ 11 Erstatning for dokumentert rovviltskade**

Når det gjelder erstatning for den dokumenterte rovviltskade, fremgår det av § 11 at skaden skal anses som dokumentert dersom det er *"overveiende sannsynlig"* at tapet skyldes rovvilt. I gjeldende forskrift benyttes uttrykket *"sannsynlighetsovervekt"*.

Det er imidlertid uklart hvorvidt denne språklige forskjell er ment å være uttrykk for en realitetsendring ettersom det fremgår av kommentaren at man med dokumentert rovviltskade mener at det skal være *"...mer enn 50 % sannsynlighet for at rovvilt har drept eller skadet husdyr eller tamrein"*.

Ettersom det både språklig og rettslig sett er en forskjell på begrepene, vil man ved å innføre betegnelsen *"overveiende sannsynlig"*, skjerpe kravet. Dersom det ikke har vært meningen å foreta en slik realitetsendring, foreslår USS derfor at man viderefører dagens begrep, alternativt at man i forskriftskommentaren gir uttrykk for at det ikke har vært hensikten å foreta noen realitetsendring.

Uavhengig av dette reises spørsmålet om hvordan en skal sikre at erstatningen utbetales til rette eier ved funn av dyr uten kjennemerke.

#### *Erstatningsfastsettelsen*

Det fremgår at erstatningssatsen skal fastsettes av DN ut fra beregninger foretatt fra NILF. Hvilke beregninger dette er og erstatningssatsens størrelse vites imidlertid ikke, og USS finner derfor grunn til igjen å minne om det overordnede rettslige utgangspunktet om kravet til full erstatning for det økonomiske tapet og følgekostnader som er knesatt i villlovens § 12a).

### **§§ 12 – 14 Erstatning for udokumentert rovviltskade**

I § 12 er det fastslått at det etter søknad kan gis erstatning for udokumentert rovviltskade, mens vilkårene for å bli tilkjent slik erstatning fremgår av § 13 og § 14.

En forutsetning for å få tilkjent erstatning for udokumentert rovviltskade er imidlertid at det er *„gjennomført forebyggende tiltak med dokumentert skadereduserende effekt..”*, jfr. § 13 litra b).

Etter USS oppfatning er bestemmelsens anvendelsesområde uklar, ettersom det ikke fremgår hvorvidt plikten er begrenset til de områder det er utbetalt risikotilskudd eller om det gjelder generelt.

Videre vises til at det gjennom tidene er forsøkt iverksatt ulike forebyggende tiltak, uten at man har lyktes å finne tiltak som virkelig fungerer. Det kan ikke rimeligvis forlanges at dyreeier skal ha risikoen for å iverksette de nødvendige tiltakene. Under enhver omstendighet kan ikke dyreeier her pålegges å iverksette tiltak som går utover pliktene etter dyrevernløvgivningen.

Det er også viktig å minne om bakgrunnen for det forslaget som nå foreligger, ettersom det var Stortinget ved behandlingen av Rovviltmeldingen som påla Regjeringen å *„komme tilbake med endringer og utvidelse av Regjeringens foreslåtte ordning, som tar hensyn til at det fortsatt er behov for skjønnsmessige erstatningsutbetalinger, basert på at mye tap er vanskelig å dokumentere på tross av iverksettelse av forebyggende tiltak”*.

Man kan derfor ikke fastsette en erstatningsordning som er så streng at man ikke får oppfylt det omtalte pålegget fra Stortinget.

#### *Fastsettelse av erstatningssatsen*

§ 14, 3. ledd fastslår at man skal benytte samme erstatningssats her som ved utbetaling av det dokumenterte tapet, og det vises derfor til merknader som er fremsatt ovenfor.

I § 14, 2. ledd, første punktum heter det at det skal gjøres fradrag for *påregnelig tap av andre årsaker..* I gjeldende forskrift § 9 heter det at det skal gjøres fradrag for

*normaltapet*. I den grad meningen kun er å videreføre dagens ordning og ikke innføre noe nytt og annet, foreslås at en beholder betegnelsen *normaltap*.

I § 14, 2. ledd, andre punktum foreslås det at det skal gjøres fradrag både for utbetalt risikoerstatning og erstatning for dokumentert rovviltskade.

Etter USS syn vil det imidlertid ikke være riktig å gjøre fradrag i erstatningsoppgjøret for risikoerstatningen. Risikoerstatningen innføres nå for å være et incitament til å forebygge rovviltskader. Ettersom det er et krav om at det blir iverksatt forebyggende tiltak for å få utbetalt erstatning for den udokumenterte rovviltskade, innebærer et slikt fradrag i utbetalingen at beitebrukeren selv må ta kostnadene med å iverksette de forebyggende tiltak. Ettersom det er fellesskapets ønske om å ha rovvilt i norsk fauna som nødvendiggjør iverksettelse av forebyggende tiltak, må man også forvente at kostnadene som påløper bæres av fellesskapet.

Videre foreslås det at det skal gjøres fradrag for allerede utbetalt erstatning for dokumentert rovviltskade. Hvorvidt det er praktisk med utbetaling av både udokumentert og dokumentert tap for samme beitedyr vites ikke, men USS forutsetter at det ikke skal gjøres fradrag i erstatningsutbetalingen for udokumentert tap for dyr som er dokumentert tatt av rovvilt.

### **§ 18 Utbetaling av erstatning**

I bestemmelsen, som omhandler utbetalingstidspunktet for erstatningen, fremgår det at risikoerstatningen skal utbetales så tidlig som mulig i beitesesongen. Hensett til at beitesesongen er definert fra 1. mai, kan man risikere at utbetaling først finner sted langt ut på sommeren. Sammenholder en dette med at formålet med risikoerstatningen er å iverksette forebyggende tiltak, må en - for å oppnå dette – nødvendigvis måtte foreta utbetaling på et langt tidligere tidspunkt enn det som er foreslått. Dersom ordningen skal oppfylle sin funksjon, foreslår USS derfor at det foretas en fornyet vurdering av utbetalingstidspunktet for risikoerstatningen.

### **§§ 23 – 24 Dispensasjonsadgang**

I § 23 er DN foreslått gitt en generell dispensasjonshjemmel. USS legger til grunn at slike dispensasjoner ikke kan gis til skade for brukeren, men bare til gunst. Med denne forutsetningen er det ikke innvendinger mot forslaget.

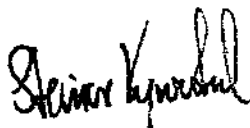
I § 24 er det foreslått at Miljøverndepartementet kan vedta endringer i forskriften. I kommentarene fremgår det imidlertid at DN er gitt kompetanse til å videreutvikle kommentarene. Selv om kommentarene ikke *„har karakter av rettslig bindende regler...”*, utfyller imidlertid disse regelverket og vil således også være retningsgivende for de utøvende myndigheter. Slik USS ser det, bør derfor også justeringer og endringer i kommentarene i likhet med endringer i selve forskriften forbeholdes Miljøverndepartementet.

### Den videre oppfølging

USS har forstått det slik at Miljøverndepartementet etter at høringsfristen er ute skal oversende sitt endelige forslag til ny erstatningsforskrift til Stortinget. USS ber om å få oversendt kopi av det forslaget som blir oversendt.

Med vennlig hilsen

**Utmarkskommunenes Sammenslutning**



Steinar Kyrvestad  
leder