

Det vises til vårt svarbrev av 23-05-2005. Med hensyn til hovedinnretning og de ulike elementer i høringsutkastet vil NSG uttale følgende:

Om: formålet

Utkastets formålsparagraf er todelt. NSG kan ikke se det hensiktsmessige i at retten til erstatning blandes sammen med forebyggende tiltak i formålsparagrafen. Stortinget har heller ikke uttalt at erstatningsordningen skal ha en slik sammenheng med forebyggende tiltak. Tvert i mot utvidet Stortinget det opprinnelige forslaget til også å omfatte udokumentert tap, nettopp fordi det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom forebygging og tap. Det er også vanskelig å se at et todelt formål finner hjemmel i viltloven § 12 a.

Om: incentiv til forebygging / forhåndsutbetaling av risikoerstatning

NSG vil først få peke på følgende: det såkalte "incentiv" til forebygging som den nye ordningen skal sikre, kunne vært tilstede uavhengig av erstatningsordningen om to viktige forutsetninger hadde vært på plass:

1. Gode og effektive forebyggende tiltak som ivaretar Stortingets tosidige målsetting om rovviltbestander og et aktivt beitebruk i hele landet.
2. En budsjettamme for statlige midler til forebyggende tiltak som gjenspeiler behov og den økonomiske virkeligheten.

Ingen av disse forutsetningene er – eller har vært - tilstede. Imidlertid har en fortsatt å øke rovviltbestandene, bare med det selvfølgelige resultat at tap av husdyr til rovvilt har økt. I denne konteksten virker derfor høringsforslaget fullstendig urealistisk, dersom en da ikke kan frembringe et hittil ukjent knippe med gode, effektive forebyggende tiltak samt budsjetter som dekker kostnadene ved disse.

Vi vil gi noen eksempler på hvordan risikoerstatningen vil fungere:

1. Gitt at risikoerstatningen som gis i forkant dekker tapet av 40 sauer, og at man i løpet av beitesesongen kun mister 30 sauer, hvorav 5 kan dokumenteres. I dette tilfellet vil man sitte igjen med tilleggserstatning på 15 sauer uten at det foreligger krav om tilbakebetaling.
2. Men hvis vi i samme eksempel i stedet går ut fra at man i løpet av beitesesongen mister 100 sauer hvorav 20 kan dokumenteres. Da vil man sitte igjen med et tap på 80 sauer som det må søkes erstatning for, udokumentert tap. En skal da trekke fra risikoerstatningen = 40 sauer, normaltap = x og erstatning for dokumenterte tap = 20 sauer. Dersom man her skal trekke fra hele erstatningen for dokumentert tap vil man ende opp med et tap på 20 sauer som man ikke vil få erstattet.
3. En tredje mulighet, i samme eksempel som under pkt.2, er hvor driftsenheten ikke har gjennomført forebyggende tiltak med dokumentert skadereduserende effekt. Vedkommende kan da ende opp med å ikke få erstatning for 40 sauer, da vilkårene for å få erstatning for udokumentert tap ikke er oppfylt.
4. En fjerde mulighet er dersom man har mistet 20 sauer hvorav 5 kan dokumenteres i et område der risikofaktoren er satt til 0. Det må da søkes om erstatning for et udokumentert tap av 15 sauer, men det skal trekkes i fra dokumentert tap, i tillegg til påregnelig tap, noe som vil resultere i at man ikke får erstatning for 5 sauer.

Ovennevnte eksempler viser hvilke resultater man kan få dersom man følger forskrifts-utkastet. I § 14 annet ledd, står det at det skal gjøres fradrag for erstatning utbetalt for dokumentet rovviltskade. Dette vil føre til at man ikke får full erstatning for sitt tap, og videre at lovskravet således ikke blir oppfylt. I kommentarene til forskriftsutkastet fremkommer imidlertid at erstatning for udokumentert tap er ment å dekke tap utover det som allerede er erstattet. Dette formålet blir ikke oppfylt slik forskriften er foreslått i dag.

Ifølge forskriftsutkastet vil den risikoerstatning som utbetales til driftsenheten være begrenset, jf det regneeksempel som departementet har lagt ved utsendelsen. En antar at regneeksempel nettopp er ment som en indikasjon på størrelsen av beløpet. Kostnadene med å iverksette ”dokumentert skadereduserende tiltak” er imidlertid store, og det varsles ingen direkte kobling mellom forhåndsutbetaling og tilsagn på tradisjonelle midler til forebyggende tiltak. Dette betyr derfor at

- hver beitebruker må ut med en betydelig egenandel
- dersom beitebrukeren ikke har råd til denne egenandelen og ikke kan iverksette tiltak, risikerer han/hun ikke å få erstatning, samt heller ikke å få risikoutbetaling neste år

Effekten av dette er åpenbar. Erstatningsordningen vil således ikke fungere etter intensjonen, men være et effektivt redskap for nedleggelse av driftsenheter. Dette er i strid med det Stortinget vedtok.

Motivasjonsaspektet (incentivet) forsvinner også når forhåndsutbetalingen skal tilbakebetales dersom en søker om erstatning for udokumentert rovvilttap. ”Gulrotten” er altså ingen gulrot, men en pisk.

I tillegg må nevnes at det i samme beitelag kan være store forskjeller i tap til rovvilt. Pålagt tilbakebetaling av risikoerstatning ved søknad om udokumentert tap vil derfor gi svært urettferdige utslag innen de enkelte beitelag, til tross for gjennomføring av samme forebyggende tiltak

For øvrig har NSG merket seg at departementet konsekvent bruker ”sau” og ikke ”småfe” når en omtaler forhåndsutbetaling. Vi antar at dette er en forglemmelse, i det geit i enkelte områder har stor betydning som beitedyr i utmarka. For øvrig er det nok en svakhet med forslaget intensjon om forhåndsutbetaling at det ikke kan ta opp i seg at forebygging må gjelde de dyr som faktisk beiter i utmarka, og ikke kun antall vinterfora sau.

Om: risikoområder og fastsetting av risikofaktor

Som nevnt i innledningen er viktige deler av foreslåtte ordning kun antydning i høringsutsendelsens papirer. Den fullstendige effekten kan derfor vanskelig fastslås. Med utgangspunkt i den begrensede beskrivelsen gitt av departementet vil vi bemerke følgende:

Fastsetting av ”risikofaktor” i et avgrenset geografisk område vil finne sted helt uten mulighet for dialog mellom enkeltbruker og forvaltningsmyndighet. Den skal også ligge fast over flere år (”årsvindu”), uavhengig av beviselig stor variasjon i rovviltforekomst fra et år til et annet. Disse faktorene skal altså være grunnpilarer i utbetaling av risikoerstatning.

I sum vil dette fungere som:

- en svært byråkratisk og lite fleksibel ordning
- ineffektiv, idet en opererer med utdaterte bestandsestimater
- hemmende på lokalt engasjement eller forståelse for forvaltningen
- grunnleggende uhensiktsmessig, i det en ikke har mulighet til den presisjon som må til for å styre økonomiske virkemidler effektivt. Dermed er ordningen heller ikke på dette punktet rettferdig
- konfliktøkende

NSG må få bemerke at fastsetting av en risikofaktor for et avgrenset geografisk område er en tilnærming til virkeligheten som mangler realitetsforankring. De eksempler departementet gir på mulige inndelingskriterier (beitelag, kommuner, grupper av kommuner etc) kan aldri bli korrekte. At det kan være bekvemt for byråkratiet er mulig, men de er ikke målgruppen for en erstatningsordning.

Om: erstatning for dokumentert tap

NSG har tidligere påpekt hvor urettferdig en erstatningsordning som foreslått, vil fungere. Enhver som har hatt den minste befåtning med rovviltangrep på husdyr, er kjent med at rovviltet ikke fordeler sine byttedyr jevnt på eiere. Ofte er det tilfeldigheter som spiller inn på hvem som får tap i et beiteområde, eller ulikheter i topografi, klima etc.. For å finne kadaver er disse faktorene også ofte mer avgjørende enn individuell arbeidsinnsats, både innad i et beitelag og på landsbasis. Når dokumentasjonskravet nå vil øke, vil det gi sterkt urettferdige utslag. Det er også slik at all erfaring tilsier at selv med betydelig innsats for å avdekke rovviltskader, vil det være vanskelig å avdekke mer enn 10-25 % av tapet. Regjeringen pålegger altså den enkelte beitebruker en voldsom arbeids- og merinnsats, uten at det gis noen garanti om erstatning.

Det foreslås at erstatningsordningen ikke skal gjelde i perioden 1 nov. til 1. mai. En så kraftig begrensning i tid er ikke i tråd med den tverrpolitiske enigheten som i sin tid førte til lovfesting av erstatningsretten (Viltloven § 12 a). Begrensningen innebærer ingen økonomisk gevinst for staten, i det omfanget av slik erstatning er lite. Men det er av stor betydning for de som opplever tap til rovvilt i denne perioden. Det er også andre gode grunner til ikke å begrense erstatningsordningen i tid:

- Norges store variasjon mht klima, kultur- og driftsformer samt økende fokus på dyrevelferd gjør at færre husdyr er innestengt i fjøs i perioden 1 nov. – 1 mai. Erfaringen har også vist at selv inne i fjøs er ingen sikret mot rovvilttap.
- Når småfedeforskriften faktisk oppfordrer til å ivareta husdyrenes naturlige behov for å være ute mest mulig dersom klimaet tillater det, er det en inkonsekvens at erstatningsforskriftens forslag bevirker det motsatte.

En erstatningsforskrift skal ikke regulere hold av småfe. Til det formål har vi nylig fått forskrift om velferd for småfe. Erstatning skal fungere som en forsikring og trygghet for brukeren. Forslaget til innstramming vil virke i motsatt retning, og vi kan ikke forstå annet enn at forskriftsutkastet også her er preget av pønal tenkning.

Om: erstatning for udokumentert tap

Forskriftsutkastet bærer tydelig preg av at erstatning for udokumenterte tap skal begrenses mest mulig. Dette er ikke i tråd med hva Stortinget påla regjeringen å utarbeide. Stortinget fastslo at det til tross for iverksetting av forebyggende tiltak ville være et betydelig udokumentert tap som måtte erstattes. Det var aldri noen diskusjon eller intensjon om at statens erstatningsansvar skulle reduseres slik forslaget legger opp til.

Det er formuleringer i forskriften § 14 siste ledd som etterlater et inntrykk av at det ved utbetaling av erstatning for udokumentert tap gjøres fradrag for hele risikoerstatningen uansett hvor mye som erstattes udokumentert. Dessuten skal det gjøres fradrag for erstatning av dokumentert rovviltsskade, et element som virker helt meningsløst.

Det er også slik at erstatning ikke skal gis for udokumentert tap dersom man ikke også kan vise til at det er gjennomført forebyggende tiltak med dokumentert skadereduserende effekt. Dette er et strengt vilkår som kan føre til at man ikke får erstatning for udokumentert tap. I tillegg er vilkåret skjønnsmessig.

Dersom man leser ovennevnte vilkår i sammenheng med formålet til risikoerstatningen kan det virke som om det med dette stilles krav til at deler av risikoerstatningen også skal dekke kostnadene til forebyggende tiltak. Dette er ikke i tråd med lovens ordlyd om full erstatning, i det dette vil få som følge at full erstatning ikke oppnås.

I denne forbindelsen må det også være tillatt å spørre departementet om følgende:

- finnes det blant de tiltak som er listet opp i "Regelverk for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i forhold til rovviltsskader" noen som ikke har dokumentert tapsreducerende effekt? I så fall må det opplyses om dette
- hvilke andre forebyggende tiltak enn de som er nevnt i "Regelverk for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i forhold til rovviltsskader" kan iverksettes av den enkelte driftsenhet?
- hvilke kriterier skal legges til grunn for dokumentasjonen som den enkelte driftsenhet skal fremvise?

Forutsetningene for at erstatning for udokumentert tap skal oppnås er altså betydelig skjerpet i forhold til dagens ordning, og det er i tillegg overført et enda større ansvar på beitebrukeren. NSG vil peke på at det her søkes innført forutsetninger for erstatningsutbetaling som virker forvirrende, og dermed helt mangler forutsigbarhet. Konsekvensen av forslaget vil være en totalt uholdbar arbeidssituasjon både for beitebrukerne og forvaltningsmyndigheten. Vi vil også peke på at departementet med fordel kunne beholdt begrepet "sannsynliggjort tap" i stedet for "udokumentert". En slik begrepsbruk ville i høy grad synliggjort Stortingets intensjon om tap utover det som med sikkerhet kan dokumenteres.

Om: andre elementer i utkastet

- Et av hovedmålene med ordningen er at det skal være privatøkonomisk lønnsomt å forebygge mot rovviltsskader. Ut fra det som er sendt på høring, er det vanskelig å se hvor lønnsomheten ligger. Den eneste muligheten ser ut til å være å finne, få dokumentert og direkte erstattet alle rovvilt drepte dyr. En slik tilnærming og tenkning har kun akademisk interesse, og har altså ingenting med virkeligheten å gjøre.

Etter NSG sin oppfatning har heller ikke lønnsomhetsbegrepet noe å gjøre i en erstatnings-sammenheng.

- Utkastet preges av mangelen på forankring i reelle kalkyler for kostnader ved iverksetting av forebyggende tiltak samt endrede arbeidskrav for den enkelte driftsenhet. Å legge så sterke aktsomhetskrav og forutsetninger for tiltak på den enkelte beitebruker uten slik forankring synes uforsvarlig.
- Erstatningsordningen er prinsipielt ikke et landbrukspolitisk virkemiddel. Erstatningsordningen som strukturvirkemiddel kan heller ikke hjemles i viltloven. Å opprettholde kravet om at en må kvalifisere til produksjonstilskudd som vilkår for erstatning er derfor ikke riktig. Enda viktigere blir det å fjerne dette vilkåret dersom en får en innretning som foreslått.
- Stortinget ba Regjeringen på nytt vurdere om rovdyrskader knyttet til birøkt og produksjon av honning også skulle vurderes inntatt i erstatningsordningen. Dette har departementet ansett å være unødvendig. NSG mener birøkt må betraktes på lik linje med annet utmarksbasert husdyrhold, og kan ikke se noen grunn til at erstatningsordningen ikke også skal gjelde for denne næringen.

Om: ordningens funksjonalitet

Det er et vedtatt mål at ny erstatningsordning skal bli mindre administrativt krevende.

Utkastet vil bety det motsatte. Følgende faktorer bevirker dette:

- To søknadsfrister med påfølgende økt arbeid for søker og behandlingsinstans.
- Sluttoppgjør, der det skal foretas en endelig avregning mellom risikoutbetaling, erstatning for dokumentert tap og eventuell erstatning for udokumentert tap.
- Oppdatering av inndelingen i risikoområder.
- Individuell vurdering, og eventuell godkjenning, av om de iverksatte forebyggende tiltak er effektive eller ikke ved hver søknad om erstatning for udokumenterte tap.
- Vurdering av aktsomhet ved søknad om erstatning for udokumentert skade.

Forskriftsutkastet vil således også på dette området virke stikk i strid med intensjonen.

Konklusjon

Nåværende erstatningsordning ble utformet i nært samarbeid med næring og berørte, og har vært det elementet i rovviltproblematikken som har vært minst konfliktfylt. Departementet har denne gang valgt å utforme et utkast til forskrift uten å involvere de forskriften skal være til for. Resultatet er, slik vi har påpekt i det ovenstående, preget av liten forståelse for beitenæringens virkelighet og de reelle effekter utkastet vil gi.

NSG kan ikke se at forskriftsutkastet på noen måte er svar på det Stortinget har etterspurt. Vi kan heller ikke se at utkastet slik det foreligger kan forankres i lovhjemmelen. Forslaget innebærer en kraftig svekkelse av rettssikkerheten til beitebrukerne, og det vil påføre næringen uholdbare byrder arbeidsmessig og økonomisk. Det kan se ut som om departementet har valgt å utforme Stortingets føringer med et forskriftsinhold som er tuftet på en grunnleggende mistillit til beitenæringen. Utkastet bidrar dermed til å sementere negative holdninger til beitenæringen og forverrer en alvorlig konfliktilstand. NSGs klare oppfatning er at Stortinget ville det motsatte.