

NORGES BONDELAG



Oslo, 18. desember 2013

Klima- og miljøminister Tine Sundtoft
Pb 8013 Dep
0030 Oslo

Anmodning om å trekke høring om forskrift for erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Sau og Geit viser til Miljødirektoratets høringsbrev av 9. oktober 2013 med forslag til endringer i forskrift om erstatning for tap og følgekostnader for rovdyr.

Næringsorganisasjonene krever at høringsforslaget trekkes av to grunner:

- Forslag til ny § 4 regulerer i hvilken utstrekning det skal pålegges den enkelte dyreeier i rovviltutsatte områder en omfattende og kostnadskrevenne tiltakspålegg for egen regning som vilkår for rovviltskadeerstatning. Dette er et overordnet politisk spørsmål som ikke bør avgjøres ved fastsettelse av forskrift.
- Forslag til ny § 7 slik den er utformet er ikke i samsvar med den lovbestemte retten til erstatning for sannsynliggjort rovviltskade for de husdyr som ikke er gjenfunnet i utmarka. Organisasjonene mener at eksisterende forskriftsbestemmelse er bedre i samsvar med lovens krav, den nye Krokann-dommen og ekspertutvalgets anbefalinger.

Vi vil grunngi dette nærmere i brevet.

Vi ber om et møte med Klima- og miljøministeren om dette, jf også brev fra Norges Bondelag av 4. desember 2013.

Nye retningslinjer til § 4

Det er foreslått nye retningslinjer til erstatningsforskriften § 4, i samsvar med Høyesteretts dom av 10. oktober 2012 (Kleiva-dommen). Det er organisasjonenes syn at dommen krever

politiske avklaringer om hvilken utstrekning det kan kreves fravikelse fra etablerte beiteområder og andre kostnadskrevende tiltak grunnet etablert rovviltbestand, uten at det ytes økonomisk kompensasjon til husdyreier.

I henhold til Kleiva-dommen kan svært inngripende og kostnadskrevende tiltak som i hovedsak må bekostes av husdyreier selv, stilles som vilkår for å få erstattet tap av husdyr innenfor områder med etablert rovviltbestand. Organisasjonene mener Høyesteretts dom innebærer at gjeldende rett står i et uavklart - og langt på vei motstridende - forhold til de nedfelte prinsipper og forutsetninger i vår rovviltpolitikk, slik dette kom til uttrykk i Høyesteretts dom i Rendals-saken (Rt. S. 2006 s. 1105, avsnitt 34):

«Vår rovviltpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller tiltak for å forebygge skade. Staten yter etter villloven § 12a full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir skadet av rovvilt. I tillegg kommer de årlige bevilgninger til forebyggende tiltak.»

Med Kleiva-dommen pålegges derimot dyreeier en omfattende tiltaksplikt i tilfeller hvor det er gitt tilbud om tilskudd som forutsetter avvikling av eget utmarksbeite. Dette gjelder også når tilskuddet kun dekker en mindre del av dyreeiers kostnader forbundet med tiltaket, og selv om det er knyttet betydelig usikkerhet til varigheten av den alternative løsningen. Dommen innebærer i realiteten avståelse fra beiterett uten erstatning.

Kleiva-dommen skaper en uklar grense mellom statens ansvar for å finansiere forebyggende tiltak og dyreeiers egen tiltaksplikt. Dyreeiere med utmarksbeite i prioriterte rovviltområder vil løpe en stor risiko for å miste retten til erstatning for rovvilttap, dersom det er gitt tilbud om tilskudd til tiltak som forutsetter avvikling av eget utmarksbeite. Resultatet er at dyreeier kan måtte avse egen beiterett eller investere i andre omfattende tiltak – uten rimelig kompensasjon. Denne rettstilstanden er ikke i samsvar med Høyesteretts uttalte forutsetning i Rendalsdommen om at *«vår rovviltpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller tiltak for å forebygge skade.»*

Organisasjonene mener det etter dette er et prekært behov for å avklare og styrke retten til erstatning for utgifter til forebyggende tiltak, tap av beiterett og annet næringstap i rovviltutsatte områder. Det vises også til Bondelagets brev av 4. desember til klima- og miljøminister Tine Sundtoft (vedlagt) om behovet for at erstatningsvern for rovvilttap i større grad følger ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Det bør gis erstatning for næringstap i rovviltutsatte områder, herunder ekstra utgifter til inngjerding, gjeting, tidligningsankning, forsinket beiteslipp, flytting av dyr til nye beiteområder og andre forebyggende tiltak.

Erstatningsforskriften § 4 om gjennomføring av forebyggende tiltak som vilkår for erstatning står i nær sammenheng med behovet for bedre kompensasjon til dyreeier for denne type tap og kostnader. Det er uheldig å endre retningslinjene til forskriften § 4, uten at det er foretatt en politisk vurdering av om Kleiva-dommen representerer en rimelig rettstilstand i tråd med de politiske føringer og oppfatninger som vår rovviltpolitikk er basert på.

Regjeringen skriver i sin regjeringsplattform side 60 at «Regjeringen vil sikre levedyktige bestander av de store rovviltartene i henhold til rovviltforliket, og søke å redusere konfliktnivået.»

For å redusere konfliktnivået og skape en aksept for rovviltbestander i norsk natur, er nettopp de forhold som regulerer erstatning av tap av stor betydning. Det oppleves sterkt urimelig at den enkelte gårdbruker må tåle store kostnader til forebyggende tiltak for ikke å miste retten til rovviltskadeerstatning. Dyreeiere er med dette satt sjakk matt, til syvende og sist innebærer dette et tap av næringsgrunnlag uten erstatning.

Organisasjonene krever derfor at det utarbeides en ny erstatningsbestemmelse for grunneiere/husdyrholdere innenfor yngleområder for rovdyr. Disse må sikres erstatning for deres fulle økonomiske tap etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Regelverket må sikre husdyrholdere en valgtrett til å kreve at staten erstatter deres fulle økonomiske tap ved å måtte oppgi husdyrholdet, eventuelt at staten erstatter alle ekstra kostnader fullt ut ved fortsatt husdyrhold, jf. ovennevnte brev av 4. desember fra Norges Bondelag.

Om forslag til ny § 7 og erstatning for tap uten kadaverdokumentasjon

I høringsbrevet fra Miljødirektoratet er forskriftsendringene begrunnet i ekspertutvalgets rapport avgitt 1. juli 2011. Ekspertutvalget anbefalte at kravene til skadedokumentasjon (i form av kadaverdokumentasjon) bør reduseres, og foreslo også enkelte strakstiltak for å forbedre gjeldende forskrift. Miljødirektoratet skriver at intensjonen med forslaget er å innarbeide de modelluavhengige strakstiltakene ekspertutvalget anbefalte.

Representanter fra de tre undertegnede næringsorganisasjoner var medlemmer av ekspertutvalget, som var samstemt i sin anbefaling hva gjelder de aktuelle tiltak. Det påpekes at flere av tiltakene som nå er foreslått *ikke* er i henhold til hva som ble foreslått av ekspertutvalget. Noen tiltak ble ikke foreslått av ekspertutvalget, og andre tiltak er gitt slike vilkår at de får en helt annen virkning enn det som var forutsatt fra utvalgets side.

Forslag til ny forskrift § 7 (samsvarer med någjeldende forskrift § 8) og medfølgende kommentarer til bestemmelsen legger opp til at det fastsettes nye, kumulative vilkår for å anse alt tap over normaltap som erstatningsberettiget grunnet rovvilt. Forslaget innebærer at det innføres bestemte kriterier (§ 7 a-d) som må foreligge *i tillegg til* den alminnelige sannsynlighetsovervekt (§ 7 e) for å anse alt tap over normaltap som tapt til rovvilt. Dette vil til sammen føre til *økte* beviskrav sammenliknet med dagens forskrift, hvor det ikke oppstilles bestemte vilkår som må foreligge, men hvor det skal foretas en vurdering av de samlede omstendigheter.

Det oppstilles også *økt* krav til nettopp kadaverdokumentasjon (forslag § 7 bokstav b: «*påvist regelmessig rovviltskade på husdyr i beiteområdet i beitesesongen*») som et *vilkår* for å anse alt tap utover normaltap som tapt til rovvilt. I dag sier forskriften at slik kadaverdokumentasjon kun er en av mange omstendigheter som *kan bidra til å*

sannsynliggjøre tap til rovvilt. Når krav til slik kadaverdokumentasjon endres til å bli et *vilkår* som må være oppfylt for at alt tap utover normaltap skal erstattes som rovvilttap, innebærer dette at kravet til slik skadedokumentasjon *øker* – ikke at det *reduseres*.

I tillegg kreves det også *regelmessig* påvist rovviltskade i et beiteområde i beitesesongen. Dersom dette innebærer at det må være gjentagende (regelmessig) kadaverdokumentasjon i beiteområdet innenfor én sesong, vil dette også være en klar økning i kravet til kadaverdokumentasjon, stikk i strid med ekspertutvalgets anbefaling.

Det bemerkes også at forslaget til ny forskriftsbestemmelse er utarbeidet rett i forkant av lagmannsrettens dom i den såkalte Krokann-saken, avsagt av Frostating lagmannsrett 4. november 2013. Dommen er rettskraftig. De foreslåtte endringene er ikke i samsvar med dommen:

I retten fikk husdyreier medhold i at erstatningsmyndigheten ikke kan legge slik avgjørende vekt på manglende kadaverfunn i det aktuelle beiteområdet i beitesesongen, når de øvrige omstendigheter sannsynliggjør rovvilttap. Lagmannsretten fant på dette grunnlag at vedtaket var ugyldig fordi det ikke var foretatt en sannsynlighetsvurdering basert på de samlede omstendigheter. Lagmannsretten slår fast:

«Det ble ikke foretatt en tilstrekkelig bred vurdering av årsaksfaktorer som kunne forklare NNs tap, eventuelt kunne elimineres som lite sannsynlige. Det gjelder blant annet om normaltapstallene var representative det året og om det forelå spesielle forhold ved driftsforholdene, ved besetningen eller ved beitebruken, som for eksempel vaksinering og tilsyn. Bevisførselen har vist at det ikke er holdepunkter for at det forelå noen ekstraordinære forhold som kunne forklare et såpass stort tap utover normaltapet for NN i 2008.»

Saksøker i den aktuelle saken ville ikke oppnådd full erstatning for tap utover normaltap dersom sannsynlighetsvurderingen skulle vært gjennomført i henhold til forslaget til ny forskrift § 7. Situasjonen var at det ikke var påvist rovdyrskade i form av kadaverfunn i hans beiteområde i den aktuelle beitesesong, og vilkåret nedfelt i bokstav b var således ikke oppfylt. Dette var også forvaltningens begrunnelse for avslag, på tross av at det forelå en rekke andre omstendigheter av betydning for bevisvurderingen som sannsynliggjorde rovvilttap.

Når lagmannsrettens dom slår fast at en sannsynlighetsvurdering må bero på en helhetsvurdering av en rekke årsaksfaktorer, og ikke kan betinges av at noen utvalgte forhold må foreligge, blir det ikke riktig å oppstille slike bestemte omstendigheter som vilkår i bokstav a-d for å anse alt tap utover normaltap som tapt til rovvilt.

Om sannsynlighetsovervekt

Organisasjonene vil også bemerke at dyreeier i henhold til naturmangfoldloven § 19 har rettskrav på erstatning for hele det tap som det kan etableres sannsynlighetsovervekt for at skyldes rovvilt. Etter organisasjonenes syn er det derfor ikke rettslig adgang til å oppstille fire kumulative vilkår (bokstav a-d i § 7) i tillegg til vilkåret i bokstav e om at det ikke er etablert sannsynlighetsovervekt for at andre konkrete tapsårsaker som kan forklare tap utover normaltap.

Bokstav e sier at det ikke må foreligge andre tapsårsaker for tap utover normaltap som samlet sett fremstår som mer sannsynlige enn rovvilttap, og dette er heller ikke bestridt fra organisasjonenes side. Er det sannsynlig at det er andre tapsårsaker, utløses ikke rett til erstatning. Men dersom det *ikke* er sannsynlighetsovervekt for andre tapsårsaker enn rovvilt for det tapet som overstiger normaltapet, må det logisk nok være sannsynlighetsovervekt for rovvilttap – med rettskrav på erstatning.

Det må derfor være slik at hvis f eks § 7 bokstav b ikke er oppfylt, kan det fortsatt være sannsynlighetsovervekt for at alt tap utover normaltap skyldes rovvilt – fordi det som i Krokanns tilfelle ikke kan etableres sannsynlighetsovervekt for at det foreligger andre tapsårsaker enn rovvilt for tap utover normaltapsnivå.

At forskriftsforslaget her legger et galt rettslig utgangspunkt for sannsynlighetskravet tyder også forslaget til retningslinjer på, når det i omtalen av forskriften § 7 punkt e står:

«Der erstatningsmyndighetene med stor grad av sikkerhet kan utelukke andre tapsårsaker enn rovvilt kan dette vektlegges ved vurderingen.»

Hvilken grad av sannsynlighet kreves når det her kreves at det med stor grad av sikkerhet kan utelukke andre tapsårsaker enn rovvilt, når det ikke kan kreves mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt verken den ene eller andre veien, og disse forhold rent logisk må være komplementære:

- Dersom det er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at tap over normaltap skyldes andre tapsårsaker enn rovvilt, innvilges ikke erstatning
- Dersom det *ikke* er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at tap over normaltap skyldes andre tapsårsaker enn rovvilt, etableres samtidig en sannsynlighetsovervekt for at det *er rovvilt* som er tapsårsak, og erstatning innvilges.

Videre står det i forslag til nye retningslinjer at dersom det foreligger slik stor grad av sikkerhet kan utelukke andre tapsårsaker, kan dette vektlegges i vurderingen. Dette er også et feil rettslig utgangspunkt, da dyreeier i henhold til naturmangfoldloven § 18 har rettskrav på erstatning for hele det tap hvor det oppstilles alminnelig sannsynlighetsovervekt for at rovvilt er tapsårsak. Er det etablert sannsynlighetsovervekt for rovvilttap skal erstatning innvilges, og er ikke gjenstand for en slik kan-vurdering av forvaltningen.

Kommentarer til kriterier foreslått i § 7 bokstav a-e

Det påpekes også at de vilkår oppstilt i bokstav a-d ikke vil forenkle saksbehandlingen i forvaltningen eller gjøre erstatningsutmålingen mer forutsigbar, da flere av de avgjørende vilkår hver for seg også reiser uklare og skjønnsmessige spørsmål.

Hva er *fast* bestand av rovdyr i bokstav a? I hvor stor utstrekning i et yngleområde regnes bestanden å være «fast», tatt i betraktning at rovdyr benytter seg av store arealer?

Og er det egentlig adgang til å oppstille et vilkår om *fast* bestand av rovdyr i et område for å oppnå full erstatning, dersom det i den aktuelle beitesesongen faktisk har vært tilhold av rovdyr som gjør skade? Det vises eksempelvis til erfaringene med ulv i Gudbrandsdalen de to siste beitesesongene som har gjort stor skade i flere besetninger. Det er ikke fast bestand av ulv i de aktuelle beiteområdene i Gudbrandsdalen, men det vil være åpenbart uriktig å oppstille et vilkår om dette som kan utelukke de berørte dyreeiere fra full erstatning for hele sitt tap.

Og hva menes med *regelmessig* påvist rovviltskade *i et beiteområde i beitesesongen*, slik bokstav b krever? Betyr det at én eller to påvisninger i løpet av beitesesongen ikke er tilstrekkelig fordi det ikke kan sies å etablere en regelmessighet?

Organisasjonene mener det i en sannsynlighetsvurdering også må trekkes inn erfaringer og kadaverundersøkelser fra *tidligere år*, da det må anses som viktig kunnskap og erfaring å trekke inn i vurderingen i områder med fast rovviltbestand.

Bør beholde gjeldende § 8

Det er organisasjonenes syn at gjeldende bestemmelse i forskriften § 8 står i et bedre samsvar med rettskravet om full erstatning nedfelt i naturmangfoldloven § 19. Gjeldende bestemmelse vil ved en praktisering i henhold til lagmannsrettens dom i Krokann-saken, med en sannsynlighetsvurdering basert på de samlede omstendigheter, gi et bedre grunnlag for mest mulig korrekt erstatningsutmåling. Problemet i Krokann-saken var ikke at gjeldende forskrift ikke er tydelig nok, men at forvaltningen ikke fulgte dens ordlyd og tilhørende retningslinjer.

Forslaget med å oppstille et utvalg av selektive kriterier for full erstatning vil stå i veien for en sannsynlighetsvurdering hvor de samlede omstendigheter tas i betraktning, slik loven krever og lagmannsrettens dom i Krokann-saken gir en instruksjon på. Forslaget er heller ikke i henhold til kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt som må følges.

Organisasjonenes mener gjeldende forskriftsbestemmelse er langt bedre egnet til å ivareta retten til full erstatning for rovvilttap, og ber om at forslaget til endring av denne bestemmelsen trekkes.

Med hilsen

Nils T. Bjørke
Norges Bondelag

Tone Våg
Norsk Sau og Geit

Merete Furuberg
Norsk Bonde og Småbrukarlag

Kopi:

- Landbruks- og matminister Sylvi Listhaug, Postboks 8007 Dep. 0030 Oslo
- Stortingets energi- og miljøkomite, Stortinget, 0026 Oslo
- Miljødirektoratet, Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim
- Rovviltnemnda i region 1, c/o Fylkesmannen i Rogaland, Postboks 59, 4001 STAVANGER
- Rovviltnemnda i region 2, c/o Fylkesmannen i Buskerud, Postboks 1604, 3007 DRAMMEN
- Rovviltnemnda i region 3, c/o Fylkesmannen i Oppland, Serviceboks, 2626 LILLEHAMMER
- Rovviltnemnda i region 4, c/o Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
- Rovviltnemnda i region 5, c/o Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 4034, 2306 HAMAR
- Rovviltnemnda i region 6, c/o Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Postboks 2600, 7734 STEINKJER
- Rovviltnemnda i region 7, c/o Fylkesmannen i Nordland, Moloveien 10, 8002 BODØ
- Rovviltnemnda i region 8, c/o Fylkesmannen i Troms, Postboks 6105, 9291 TROMSØ