

UTREDNING – ERSTATNINGSORDNING FOR TAMREIN

PROSJEKTGRUPPE LEDET AV
DIREKTORATET FOR
NATURFORVALTNING

15. APRIL 2011

INNHALDSFORTEGNELSE

<i>Innholdsfortegnelse</i>	2
<i>Sammendrag</i>	2
<i>Innledning</i>	4
<i>Erfaringer med dagens erstatningsordning</i>	4
<i>Alternativer til dagens erstatningsordning</i>	9
<i>Dagens erstatningssystem i Sverige</i>	12
<i>Modell for en risikobasert erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt</i>	14
<i>Foreslåtte endringer av dagens erstatningsordning (fase 1)</i>	16
<i>Økonomiske og administrative konsekvenser</i>	23
<i>Vedlegg</i>	24

SAMMENDRAG

Prosjektgruppa mener at en framtidig erstatningsordning bør baseres på tilgjengelig kunnskap om rovvilt og reindrift. Ordningen må bli mer forutsigbar for reineier, og enklere å administrere for fylkesmannen. En framtidig erstatningsordning må bygge på objektive kriterier som sikrer lik behandling i alle reinbeiteområder.

Prosjektgruppa foreslår at dagens erstatningsordning endres til en ny kunnskapsbasert erstatningsmodell basert på rovviltfaglige og reindriftsfaglige beregningsmodeller. Prosjektgruppa legger til grunn at det fortsatt er siidaandelen som skal være mottaker av erstatningen, og fylkesmannen vil fortsatt være behandlende myndighet. En ny erstatningsordning vil imidlertid kreve enklere søknadsprosedyrer enn dagens ordning.

Pr i dag er ikke kunnskapsgrunnlaget bra nok til å iverksette dette i full skala, og vi foreslår derfor en implementering av dette i to faser.

Fase 1 (2012 – 2017)

- En (forenklet) søknad leveres av siidaandelen og behandles av fylkesmannen etter endt reindriftsår.
- En ny kunnskapsbasert erstatningsordning bygger på to hovedpilarer – rovviltfaglige og reindriftsfaglige vurderinger:

Rovviltfaglige vurderinger levert av Rovdata/ NINA - Trondheim: En rovviltfaglig vurdering vil bestå av en sammenstilling av kunnskap om utbredelse av rovvilt og bestandsstørrelser/ynglinger som leveres av Rovdata, mens forskningsdata på arealbruk, bestandssammensetning og tall på drapsrater hos de ulike rovviltartene leveres av NINA - Trondheim. Inntil tall på

drapsrater er tilfredsstillende dekkende (relevant for hele landet, for alle rovviltartene), vil den rovviltfaglige vurderingen også måtte basere seg på en skjønnsmessig vurdering fra fylkesmannen.

Reindrifftsaglige vurderinger levert av Reindrifftsforvaltningen og NINA-Tromsø: En reindrifftsaglig vurdering vil bestå av beregninger av produksjon basert på best tilgjengelige forskningsdata, vurdering av ressursituasjonen på distriktsnivå og utfyllende opplysninger i de tilfeller det forekommer ekstraordinære forhold knyttet til driften som kan tenkes å påvirke tapsforholdet.

- Reineiers plikt til å avdekke tap gjennom skadedokumentasjon fjernes som vilkår for å få erstatning. Prosjektgruppa foreslår at det opprettes et rapportsystem for kadaver av tamrein, likt det rapportsystemet som Rovdata og Artsdatabanken har utviklet for observasjoner av gaupe, jerv, brunbjørn og ulv. Dette fordi det fortsatt vil være tilfeller som krever dokumentasjon av kadaver. Selv om skadedokumentasjon fjernes som vilkår i erstatningssammenheng, vil det fortsatt ha verdi i overvåkingssammenheng.
- Det anbefales at reinbeitedistriktenes medvirkning i overvåkingsarbeidet styrkes. Økt felles forståelse rundt overvåkingstallene vil være en forutsetning for at en ny erstatningsmodell skal få nødvendig legitimitet.

Fase 2 (2017 -)

Hovedpunktene i fase 1 videreføres. Det må gjøres en nærmere vurdering av om en framtidig erstatningsmodell (fase 2) skal bygge på en forhåndserstatning, som fastsettes ved reindrifftsårets begynnelse. Argumentet for dette er at erstatningen utbetales på et tidspunkt som gjør driftsenheten i stand til å iverksette forebyggende tiltak så langt det er mulig. Argumentet mot en slik forhåndserstatning er at den synes å ha mindre aksept i reindrifftsneringa og at det er en realitet at det finnes få gode, forebyggende tiltak i reindrifftsneringa. Det er imidlertid ingen forutsetning at en modell som det her legges opp til, nødvendigvis må innebære en forhåndserstatning.

Prosjektgruppas arbeid har avdekket at det fortsatt er kunnskapsmangler knyttet både til reindata og rovviltdata. Dette er nærmere beskrevet i NINA Minirapport 329 som ligger vedlagt i sin helhet. Prosjektgruppa anbefaler at det settes av tilstrekkelige ressurser de neste 3 – 5 år for å innhente denne kunnskapen. Dette vil være nødvendig for å skaffe den nye erstatningsordningen legitimitet i hele reindriffts-Norge, og er også nødvendig for å kunne underbygge de ulike modellene faglig. Blant annet vil det være nødvendig å innhente data på drapsrater for flere rovviltarter og for flere områder enn i dag.

Målet er at den framtidige kunnskapsbaserte erstatningsmodellen (fase 2) i svært liten grad skal basere seg på skjønnsmessige vurderinger hos fylkesmannen, og i stedet bygge på tilgjengelig forskningskunnskap og overvåkingsdata.

Den foreslåtte modellen legger stor vekt på rovviltforekomst som den svenske modellen, men skiller seg ellers i stor grad fra denne både i forhold til vektlegging av reindrifftsaglige forhold og hvordan tap/satser beregnes. Det er altså ingen ”svensk modell” som foreslås i denne rapporten.

INNLEDNING

Direktoratet for naturforvaltning fikk 26. august 2010 oppdrag fra Miljøverndepartementet om å nedsette en prosjektgruppe, med tilhørende referansegruppe, som skulle utrede erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt. Direktoratet for naturforvaltning skulle lede arbeidet og rapportere til Miljøverndepartementet innen 15. april 2011.

Det ble gitt følgende mandat til prosjektgruppen og referansegruppen:

”Prosjektgruppen skal utrede om, og i så fall hvordan, dagens erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt bør legges om. Prosjektgruppen skal særskilt utrede en modell for en risikobasert erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt. De forslagene gruppen kommer med skal ta utgangspunkt i rovviltforekomst og gi insentiver til å iverksette tapsreducerende tiltak i reindriftsnæringen. Forslagene skal synliggjøre økonomiske og administrative konsekvenser.

Prosjektgruppen skal underveis ha tett dialog med referansegruppen. Det skal sikres at svenske erfaringer med risikobasert erstatningsordning ivaretas i arbeidet.

Referansegruppen skal bidra med faglige innspill til prosjektgruppen, og skal sikre at relevante problemstillinger tas inn i prosjektgruppens arbeid. Referansegruppen skal gis adgang til å kommentere prosjektgruppens forslag til ny erstatningsordning.”

Følgende personer har sittet i prosjektgruppen: Knut Morten Vangen (leder, Direktoratet for naturforvaltning), Lars Bendik Austmo (Direktoratet for naturforvaltning), Elle-Risten Wigelius (sekretær, Fylkesmannen i Finnmark), Julie Vesterhus (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag), Magne Asheim (Statens naturoppsyn), Sveinung Rundberg (Reindriftsforvaltningen), Anders J. Bals (Reindriftsforvaltningen i Troms) og Inge Even Danielsen (Norske Reindriftsamers landsforbund).

Referansegruppa har bestått av representanter fra Mattilsynet, Sámediggi – Sametinget, Rovdata, NINA-Tromsø og Svenske samers riksforbund. Referansegruppa er involvert ved at deler av gruppa er invitert til ulike møter i prosjektgruppa. I tillegg har hele referansegruppa fått muligheten til å kommentere prosjektgruppas forslag til ny erstatningsordning før det ble oversendt departementet.

Det er utarbeidet to eksterne rapporter i forbindelse med arbeidet som ligger vedlagt i sin helhet. Prosjektgruppa ga Rovdata, i samarbeid med NINA-Tromsø og NINA-Trondheim, i oppdrag å vurdere egnethet av å bruke forskningsdata i modellering av risikobasert erstatning. I tillegg er svenske erfaringer oppsummert i en rapport fra Rfn natur ved Robert Franzén.

ERFARINGER MED DAGENS ERSTATNINGSORDNING

Dagens ordning med full erstatning er en lovfestet rett som dyreeieren har i tilfeller der rovvilt er årsaken til tap av dyr. I samsvar med dette er det utformet to parallelle forskrifter for henholdsvis husdyr og tamrein.

Gjeldende forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt er av 4. mai 2001. Forskriften ble tatt i bruk fra reindriftsåret 2001/2002. Forskriften er tuftet på de samme prinsippene som gjelder ved tap og skader på husdyr. I forberedelsen av denne forskriften ble et utkast utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe, nedsatt i samråd med Sentralt rovviltutvalg (SRU). Erstatningsordningen bygger på de krav som stilles til god næringsutøvelse, og at praktiseringen av ordningen skal motivere til å iverksette tiltak for å redusere eller avverge tap. I forskriften er det som for husdyr gjort et skille mellom dokumenterte skader (§ 7) og der skaden må baseres på andre omstendigheter enn funn på åstedet (§ 8). Ved tap av tamrein skal det utbetales erstatning for skader dokumentert voldt av gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn i henhold til § 7 i forskriften. Dokumenterte skader i denne sammenhengen er skader der dyret er gjenfunnet og undersøkelser viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt i henhold til forskriften (gitt vurderingen «dokumentert» eller «antatt»).

I gjennomsnitt over de siste årene har ca. 5-6 % av erstatningen vært utbetalt etter § 7. Ved skader der det ikke er funnet kadaver, eller kadaver har vært i en slik tilstand at det ikke har vært mulig å fastslå dødsårsak, kan det utbetales erstatning i henhold til § 8. I forskriften er det inntatt kriterier som skal bidra til å forenkle og harmonisere skjønnsutøvelsen for sannsynliggjøring av tap i tråd med rovviltmeldingen fra 1997. Disse kriteriene er utarbeidet i samråd med næringen og reindriftsforvaltningen. Erstatningsbeløpet som utbetales etter §§ 7 og 8 er bygd opp av en grunnsats for de ulike dyrekategoriene tilsvarende et slakterioppgjør. I tillegg utbetales følgekostnader knyttet til det enkelte dyr og følgekostnader i driftsenheten. Flere fylkesmenn var under høringen kritiske til at omfanget av kompensasjon for følgekostnader i driftsenheten ble gjort avhengig av tapsomfanget. Det ble påpekt at dette kunne medføre at vellykket egeninnsats i form av skadeforebyggende tiltak ikke i tilstrekkelig grad blir premiert fordi større tap utløser høyere følgekostnader pr dyr. Etter retningslinjer til forskriften skal følgekostnader utbetales som en prosentsats av erstatningsbeløpet. Retten til følgekostnader utløses først ved et erstattet tap på minimum 2 % av totalflokk. Det ytes da et tillegg på 15 % som øker lineært opp til 35 % ved erstattet tap på 10 % av totalflokk. Et tap på 10 % av totalflokk representerer et nivå hvor avlsmessige konsekvenser blir mer fremtredende. Fra et erstattet tap på 10 % og opp til 30 % av totalflokk øker kompensasjonen for følgekostnader lineært fra 35 % til 100 %. En slik utforming av kompensasjonen for følgekostnader kan medføre at vellykket egeninnsats i form av skadeforebyggende tiltak ikke i tilstrekkelig grad blir premiert. Imidlertid ble det ved utformingen av forskriften tatt hensyn til at tilsvarende prinsipper var innarbeidet i husdyrforskriften, og at likhetshensyn tilsa samme modell for tamrein.

Prinsippet i erstatningsforskriften er at de rovviltartene som utløser erstatning må kunne gjøre betydelig skade på tamrein og samtidig ha en bestandssituasjon som krever særskilte hensyn for å kunne opprettholde levedyktige bestander i Norge. I tillegg til gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn er det bare havørn som kan tenkes å komme inn under disse kriteriene. Erfaringene tilsier at havørn bare i meget sjeldne tilfeller opptrer som skadevolder på tamrein, og arten er derfor ikke tatt inn i definisjonen over de rovviltarter som gir rett til erstatning på generelt grunnlag. Det er lagt til grunn at fylkesmannen med sin lokalkunnskap best kan vurdere slike spesielle tilfeller, og myndigheten til å utbetale erstatning forvoldt av andre arter er derfor lagt til fylkesmannen.

Krav til dokumentasjon av rovviltskade er en svært viktig del av dagens todelte erstatningsordning, jf. forskriften § 7 og § 8. For å sannsynliggjøre tap etter forskriftens §

8, er dokumenterte skader vesentlig (sammen med dokumentert forekomst av rovvilt). I dette ligger også noe av grunnprinsippet for erstatningsordningen, nemlig at bevisbyrden ligger på reineier. Det er reineier som, gjennom blant annet å melde fra om kadaver, skal legge grunnlaget for at myndighetene skal kunne utbetale erstatning for rovviltskade. I dette ligger det selvsagt også muligheter for konflikt. Dagens dokumentasjonskrav oppfattes som urimelig og kontroversielt i deler av reindriftnæringa.

Det er gaupe, jerv og kongeørn som er de største skadevolderne på tamrein i dag. I reindriftsåret 2009/2010 ble det erstattet hhv. 6980, 5565, og 4304 tamrein som drept av gaupe, jerv og kongeørn. Totalt ble det erstattet ca 19 000 tamrein drept av fredet rovvilt reindriftsåret 2009/2010.

Dagens erstatningsforskrift har som formål å erstatte reindriftenes tap og følgekostnader, samt at den skal medvirke til å redusere tapene av tamrein.

Reindriften har levd med rovvilttap så lenge den har eksistert, men tapene de senere år har for en del reineiere vært større enn hva som gir grunnlag for en bærekraftig reindrift. Forskning utført i Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark bekrefter at særlig gaupe og jerv kan være viktige skadevoldere innen reindriften, og i tillegg oppgis kongeørn å stå for en betydelig del av tapene.

Reindriften i Norge er preget av store variasjoner i miljø- og driftsmessige betingelser og disse forholdene er vist å ha stor innvirkning på reinens sårbarhet overfor ugunstige beiteforhold og rovdyr. Disse forholdene gjør at utfordringene ofte er sammensatte og ikke kan løses med bakgrunn i ett forhold alene.

Reinen er mindre domestisert (tam) enn sauene, og beveger seg over store arealer uten kontinuerlig tilsyn, noen steder på kryss av både kommune-, fylkes- og riksgrenser. I motsetning til sau, som i de fleste områder har 3–4 måneders beiteperiode i året, er tamrein tilgjengelig og utsatt for rovvilttap året rundt. Den normalt viktigste tapsperioden for rein er imidlertid fra ettervinteren og frem til kalvemerkingen på ettersommeren, samt trolig også bremsperioden i august.

Innenfor områdene hvor det drives reindrift i Norge er det store regionale forskjeller i reintetthet, gjennomsnittlig kalveproduksjon og årlige variasjoner i kalveproduksjon.

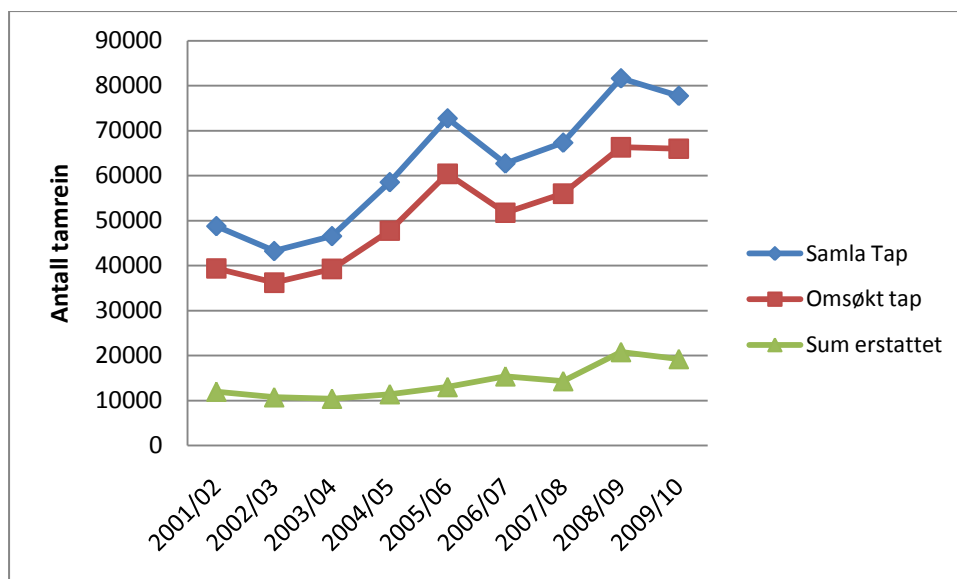
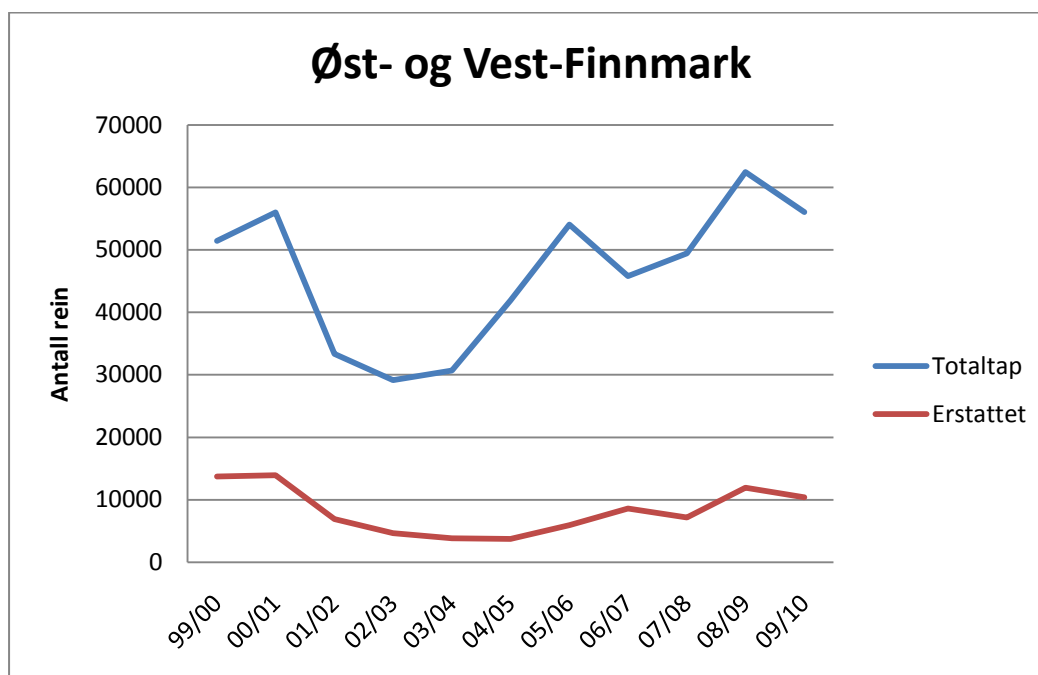


Fig 1: Utviklingen i tap fra reindriftsåret 2001/02 til 2009/10.

Som det framgår av figuren over har det i hele perioden fra 2001/02 vært et stort sprik mellom det som oppgis som rovvilttap av reieneierne (omsøkt tap), og det fylkesmannen finner grunnlag for å erstatte. Hovedgrunnen til dette er mangel på dokumentasjon av rovviltskade. Sett i forhold til hvor mange dyr det ytes erstatning for, er dokumentasjonsgraden relativt sammenlignbar for sau og tamrein. Imidlertid søkes det erstatning for en mye høyere andel udokumentert tap innenfor reindriften, derfor blir også avstanden mellom omsøkt og erstattet tap så vidt stor. Det må påpekes at det her er betydelige variasjoner mellom de ulike reinbeiteområdene med hensyn på forholdet mellom erstatningskrav og dokumentasjon, og hovedskille går her mellom Øst- og Vest-Finnmark på den ene siden, og de øvrige reinbeiteområdene på den andre siden.



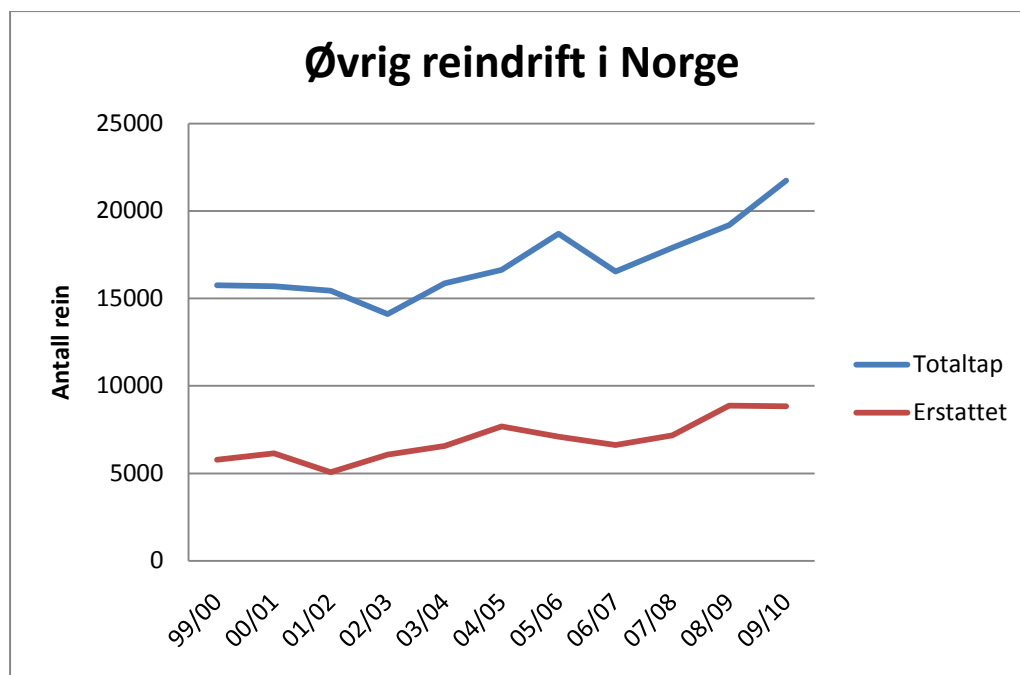


Fig 2: Utviklingen i tap fra reindriftsåret 1999/2000 til 2009/10 skilt mellom Finnmark og øvrig reindrift i Norge.

I St.meld. nr. 15 (2003-2004) står det at Regjeringen ønsker å redusere de samlede tap og konflikter grunnet rovvilt i områder med reindrift. Tapsutviklingen har ikke gått i rett retning siden 2004, og således kan vi si at den samlede rovviltforvaltningen ikke har lyktes i å nå disse målene.

Det er et mål at rovviltforvaltningen skal foregå på en slik måte at antall ynglinger holdes så nær bestandsmålene som mulig. Når det gjelder bestandssituasjon har nivået på gaupebestanden variert fra et nivå under bestandsmålet, via eksakt på bestandsmålet i 2006 og over bestandsmålet i årene 2006 til 2010. Siste statusrapport fra overvåkingsprogrammet for rovvilt viser en nedgang i gaupebestanden sammenlignet med tallene fra 2009. I perioden fra rovviltforliket ble inngått og frem til og med 2010 har jervebestanden ligget over bestandsmålet. Dette gjelder særlig region 8 (Troms og Finnmark). For å redusere jervebestanden ned mot bestandsmålet er det iverksatt en rekke ekstraordinære uttak, inkl. hiuttak, de siste årene.

I samme periode har også reintallet i Finnmark totalt sett vært for høyt, og dette er en problemstilling som gjentatte ganger er tatt opp blant annet i Stortinget. Det er en klar politisk målsetting om at reintallet må reduseres til et økologisk bærekraftig nivå. I 2007 ble det vedtatt en ny reindriftslov som blant annet innebærer at de enkelte distrikter skal utarbeide bruksregler der også øvre reintall for siidaene i distriktet inngår. Bruksreglene, som skal sikre en økologisk bærekraftig utnytting av distriktets beiteressurser, skal godkjennes av områdestyrene. Men når det gjelder reintallene, skal disse endelig godkjennes av Reindriftsstyret. Alle distrikter skal ha utarbeidet og fått godkjent bruksregler i løpet av 2011.

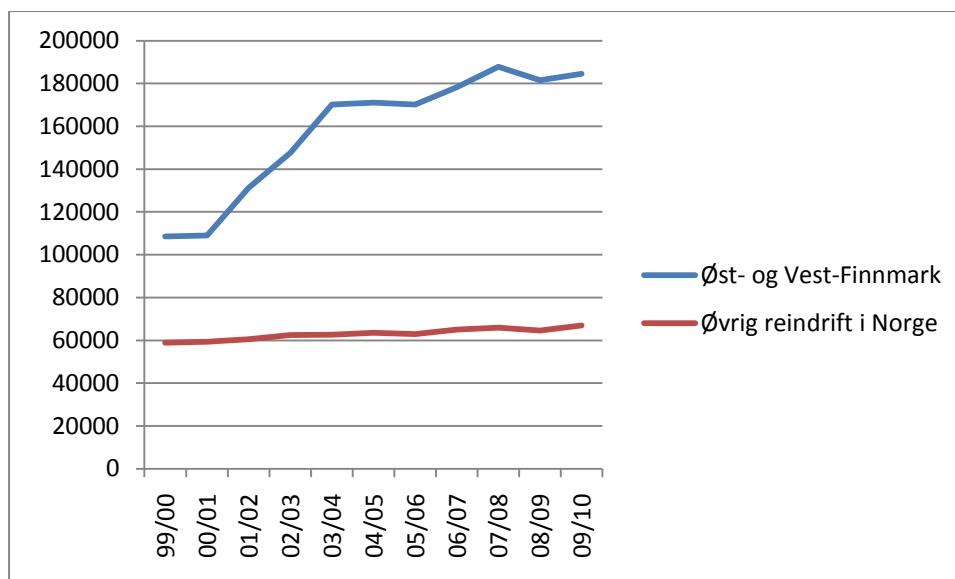


Fig 3: Utviklingen i reintall fra reindriftsåret 1999/2000 til 2009/10 skilt mellom Finnmark og øvrig reindrift i Norge.

ALTERNATIVER TIL DAGENS ERSTATNINGSORDNING

Det er gjennomført flere utredninger om ulike alternativer til dagens erstatningsordning. Felles for disse er ønsket om å bygge inn nødvendige stimuli til skadereduksjon og tapsforebygging direkte i erstatningsordningen, samt ønske om å lage en ordning som oppfattes som mer rettferdig. På denne måten kan midlene i rovviltforvaltningen i større grad dreies fra erstatningsutbetalinger over mot konkrete skadeforebyggende tiltak for å redusere tap og dyrelidelser grunnet rovvilt.

Vurderinger av alternativer til dagens erstatningsordning siden reindriftsåret 2001/2002:

a) Reindriftens rovviltutvalg (2002)

Reindriftens rovviltutvalg ble oppnevnt ved kontakt mellom MD og LMD i 2002, og oppdraget var i hovedsak å gi anbefalinger til en framtidig rovviltpolitikk innen 1. November 2002.

Når det gjelder erstatningsordningen, hadde utvalgets flertall følgende konklusjoner og anbefalinger:

”Dagens erstatningsordning er for lite presis, virker i for lite grad tapsforebyggende og oppfattes ikke som rettferdig blant reindriftsutøverne. Ordningen er dessuten komplisert og ressurskrevende og forvalte”

”Det må gjennomføres en utredning med sikte på å utvikle en bedre erstatningsordning”

- b) St.meld. nr. 15 (2003-2004) og Innst. S. nr. 174 (2003-2004)
I St.meld. nr. 15 (2003-2004) heter det blant annet:

”Departementet mener at dagens erstatningsordning inneholder svakheter som ikke stimulerer til en økologisk bærekraftig reindrift, og som i for liten grad stimulerer til å forebygge rovviltskader. Dagens erstatningsordning krever store ressurser både i reindriftsforvaltningen og i miljøforvaltningen. Reindriftns Rovviltutvalg (2002) har i sin rapport drøftet alternative erstatningsordninger. Utvalget anbefaler at det gjennomføres en utredning med sikte på å utvikle en bedre erstatningsordning for reindriftnsnæringen. Utvalget har drøftet positive og negative sider ved den svenske ordningen, men har ikke trukket noen entydig konklusjon. Flertallet er likevel positive til en mer insentivbasert modell.”

”For å bidra til et mer effektivt og forutsigbart virkemiddelapparat vil regjeringen videreføre hovedintensjonene i dagens erstatningsordning gjennom to elementer:

- *Fortsatt full erstatning for dokumenterte tap og skader med utgangspunkt i dagens system med skadedokumentasjon i regi av Statens naturoppsyn (SNO).*
- *Erstatning for risiko for rovviltangrep basert på dokumentert forekomst av rovvilt i et gitt område.*

En slik samlet erstatning vil fortsatt innebære en lovfestet rett til full økonomisk erstatning for tap grunnet rovvilt på linje med dagens erstatningsordning. Et hovedsiktemål med endringen er at ansvaret for å finne frem til de tiltak som har den største tapsreducerende effekten legges til den enkelte driftsenhet. Samtidig vil systemet innebære en større forutsigbarhet for næringsutøverne, og samtidig mindre grad av skjønnsutøvelse ved fastsetting av erstatninger i det enkelte tilfelle.”

I vedtak fra Stortinget i forbindelse med behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004) heter det:

”Erstatningsordningen for rovviltskader skal fortsatt ligge i Miljøverndepartementet. Ordningen skal innrettes slik at en betydelig del av erstatningene gis som forhåndsutbetaling som insentiv til iverksettelse av forebyggende tiltak, men det skal fortsatt gis skjønsmessig erstatning for udokumentert tap. Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med endringer og utvidelse av Regjeringens foreslåtte ordning, som tar hensyn til at det fortsatt er behov for skjønsmessige erstatningsutbetalinger, basert på at mye tap er vanskelig å dokumentere på tross av iverksettelse av forebyggende tiltak. Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en egen sak om dette, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2006. Inntil ny ordning gjennomføres, videreføres dagens ordning.”

- c) Høringsforslag til ny forskrift om rovvilterstatning for husdyr og tamrein (2005)

Forslaget til ny forskrift om rovvilterstatning for husdyr og tamrein var en direkte oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004).

Fra høringsbrevet 24. Februar 2005:

”Formålet med erstatningsforskriften er todelt. For det første er det et mål at driftsenheter med busdyr og tamrein skal få erstattet sitt økonomiske tap når rovvilt skader eller dreper dyr. For det andre skal erstatningsordningen motivere driftsenheten til å iverksette effektive forebyggende tiltak. Erstatningsordningen er utformet på en slik måte at det skal være lønnsomt for den enkelte driftsenhet å tilpasse seg slik at rovviltskade reduseres mest mulig. (...)

Nærmere om den foreslåtte erstatningsordningen

Driftsenhetens tap som følge av rovvilt skal erstattes gjennom en samlet og helhetlig erstatningsordning som vil bestå av følgende hovedelementer:

1. *Forhåndsutbetalt risikoerstatning*
2. *Erstatning for dokumentert rovviltskade*
3. *Erstatning for udokumentert rovviltskade*”

I høringssvaret fra NRL påpekte de at en rettferdig erstatningsordning er en viktig forutsetning for å nå målene i rovviltpolitikken. De uttrykte sterk skepsis til at rovvilterstatning skulle benyttes for å oppnå andre politiske mål.

NRL påpeker videre at metodikken for rovviltbestandsestimering i dag ikke er tilfredsstillende, bestanden av rovvilt i de ulike områder er til tider svært usikre, da det ofte vil være usikre bestandsmålinger av ynglinger, forekomst av streifdyr, og andre forhold som påvirker utmåling av erstatningsstørrelse på rovviltskader. Bestandsestimering blir enda vanskeligere i nærheten av riksgrenser. Reindriften er basert på bruk av utmarksbeiter året rundt, og det er derfor vanskelig å påvise forekomst av rovviltskade på rein, det er også i de fleste tilfeller vanskelig å finne rester av kadaver, noe forskningen har påvist. NRL er derfor uenig i prinsippet om at driftsenhetens tap skal erstattes gjennom en samlet og helhetlig erstatningsordning som vil bestå av forhåndsutbetalt risikoerstatning, erstatning for dokumentert rovviltskade og erstatning for udokumentert rovviltskade. Ut fra reindriftnæringens synspunkt har dagens erstatningsordning fungert tilfredsstillende, og NRL ville helst ha sett at denne skulle ha blitt videreført.

I høringssvaret fra Sametinget er det lagt vekt på de folkerettslige forpliktelser som Norge er bundet av i kraft av internasjonale konvensjoner og Grunnloven, og at disse blir innarbeidet i bestemmelser som regulerer samiske forhold. Sametinget ønsker ikke at dagens erstatningsordning svekkes. Sametinget er ikke enig i den hovedinnretningen som foreslås i forskriften. Den foreslåtte todelte erstatningsordningen legger opp til at de reelle tapene skal erstattes og at det skal utbetales erstatninger for risikoen av å ha rovvilt i beiteområdene. Sametinget er i tvil om dette vil fungere på en rettferdig måte. Den nye rovviltforvaltningen skal dekkes innenfor dagens økonomiske rammer. Det vil i så fall bety at de sau- og reineiere som ikke lider noe økonomisk tap, også vil få erstatninger i rovdryrutsatte områder. Konsekvensen av dette vil bli at de som virkelig lider økonomisk tap får reduserte erstatninger for tap voldt av rovvilt i forhold til tidligere ordninger. Erstatningsordninger som er basert på at det skal lønne seg å ha rovvilt i regionen (risikofaktoren) dreier fokuset vekk fra det som er det viktige for næringen, nemlig et bestandsmål som primærnæringene kan leve med.

I høringssvaret fra Reindriftsforvaltningen er det sterkt understreket viktigheten av at det foreligger pålitelige og tilstrekkelige kunnskaper om rovviltforekomst og rovviltskade i et område. Dette er forhold som det etter Reindriftsforvaltningens oppfatning i dag knytter seg usikkerhet til i næringen. Spørsmålet er om det i dag foreligger tilstrekkelig kunnskap om rovdryrbestand og utbredelse, og hvilke konsekvenser og tapsrisiko dette medfører for den enkelte reineier. En forbedring av bestandsregistreringen og økt ressurstilgang til dette arbeidet bør prioriteres for at de nye erstatningsreglene skal fungere som forutsatt.

Reindriftsforvaltningen finner det bekymringsfullt at erstatningsordningen knyttes opp til at vilkårene for å oppnå tilskudd etter reindriftsavtalen er oppfylt. Dette vil for

eksempel kunne ramme de driftsenheter som på grunn av rovvilttap ikke klarer å oppfylle produksjonskravet. Det bør derfor vurderes å innføre en dispensasjonsbestemmelse for å unngå en slik uheldig virkning av reglene.

Grenseoverskridende reindrif og rovvilt er et problem som ikke synes å være berørt i forskriften. Det virker ikke klarlagt hvordan den nye erstatningsordningen vil fungere for norske reineiere som har vinterbeiter i Sverige, og da hvordan erstatningsordningen eventuelt skal koordineres med den svenske erstatningsmodellen. Reindriftsforvaltningen ber om at dette utredes nærmere og eventuelt tilføyes i forskriften.

d) **Prosess i Nord-Trøndelag for å utforme en ny erstatningsordning (2006-2009)**

Miljøvernministeren støttet et initiativ fra reindriftnæringa og rovviltnemnda i region 6 om å prøve ut en ny erstatningsordning for tap av rein til rovdyr. I mandatet fra MD var det understreket at reindriftnæringa selv skulle være delaktig i prosessen med å lage et forslag til forskrift. Forskriften som var ute på høring i 2005 skulle ikke legge føringer på arbeidet, men ny ordning skulle bygge på hovedprinsippet om at hoveddelen av erstatningen skal betales ut på forhånd som en risikovurdering av det å ha rein i et distrikt med forekomst av rovvilt. Hvis alle driftsenheter var enig om et forslag til ny ordning, skulle ordningen iverksettes som et prøveprosjekt i 2-3 år.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag meldte resultatet av dette arbeidet til Miljøverndepartementet i 2009. Den nedsatte arbeidsgruppen hadde i prosessen vært i gjennom flere ulike modeller. I oktober 2007 forelå det et forslag til ny erstatningsforskrift som baserte seg på en forhåndsutbetaling vurdert etter risikoen ved å ha rovvilt i distriktet. Etter en høringsrunde med alle siidaandelene, valgte arbeidsgruppa å forkaste denne modellen. Årsaken til det var at det for den enkelte ble for uforutsigbart å motta erstatning før en vet hva det reelle tapet blir.

Arbeidsgruppen erkjente at det ble for vanskelig å utarbeide et forslag til forskrift basert på forhåndsutbetaling og risikovurdering. Arbeidsgruppen ville likevel prøve å utforme et forslag til ny erstatningsordning. Dette skulle basere seg på dagens ordning, der en betaler ut erstatning på etterskudd etter å ha vurdert det reelle tapet i forhold til rovviltokumentasjon og påvisningsgrad. Arbeidsgruppen mente imidlertid at det var betydelig rom for forbedring. Dette forslaget til forskrift ble sendt på høring vinteren og sommeren 2009. Det var varierende tilbakemelding fra reinbeitedistriktene, og Fylkesmannen var derfor i tvil om de vilkår som ble satt av Miljøverndepartementet for utprøving av ny modell var oppfylt.

Arbeidsgruppen var likevel av den oppfatning at det var gjort mye verdifullt arbeid i denne prosessen, og ba om at departementet tok hensyn til dette i et videre arbeid med ny erstatningsmodell for rein tapt grunnet fredet rovvilt.

DAGENS ERSTATNINGSSYSTEM I SVERIGE

I mandatet fra Miljøverndepartementet står det at det skal sikres at svenske erfaringer med risikobasert erstatningsordning ivaretas i arbeidet.

Rfn natur ved Robert Franzén har på oppdrag fra DN levert en rapport 15. oktober 2009 med tittel: "Förekomstrelaterat ersättningssystem i Sverige - erfarenheter och förslag till förbättringar". Denne rapporten er vedlagt i sin helhet. Her følger et sammendrag av de viktigste konklusjonene, samt prosjektgruppas vurdering av en slik modell.

Erstatning for rovdyrforekomst i reindriftsområdene

Et erstatningssystem til samebyene, som først og fremst bygger på rovdyrforekomst, ble innført i Sverige i 1996.

Erstatningssystemet er i prinsippet hovedsakelig forebyggende – samme erstatning gis til samebyen uavhengig av om rein blir drept eller ikke. Reineierne har dermed mye å tjene på å gjennomføre gode samlinger og godt tilsyn. Systemet krever god overvåking av rovdyrstammene. Høyest erstatning gis om yngling dokumenteres i en sameby. For hver yngling av jerv eller gaupe gis det en erstatning på SEK 200 000,- til samebyen. Systemet er forekomstrelateret for artene jerv, gaupe og ulv. For bjørn og kongeørn fordeles en fast, årlig sum ut fra samebyens areal. I tillegg finnes det en unntaksbestemmelse ved såkalt "massdöd", dvs. at mange rein drepes på kort tid innen et begrenset område.

Først i 2002 ble erstatningsreglene regulert i en forskrift.

Den allmenne oppfatningen er at erstatningssystemets prinsipper er akseptert hos så vel reineiere som myndigheter. En endring tilbake til tidligere system er ikke aktuelt. Et absolutt årlig "erstatningstak" bør imidlertid ikke settes, da det ikke er mulig å forutsi rovdyrstammens størrelse før etter registreringssesongen.

Utøvelsen av reindriften varierer i samebyene, og rovdyrstammene varierer i antall mellom år. Det bør derfor være en viss fleksibilitet i erstatningssystemet, samtidig som krav til likebehandling er stort. Det stilles derfor spørsmål til alle grensedragninger, både geografiske grenser og de ulike erstatningsnivåene.

Endringer for å utvikle dagens erstatningssystem i Sverige

Det er i rapporten gitt noen konkrete forslag til endringer av dagens system. Det er blant annet påpekt at helt eller delvis forekomstrelateret erstatning bør innføres for bjørn og kongeørn, og at en gjennomsnittlig rovdyrforekomst over flere år bør benyttes.

Det bør også være et stort fokus på overvåking framover, blant annet knyttet til kunnskap hos de som gjennomfører arbeidet og økonomiske midler til samebyene til overvåking. Erstatning i konvensjonsområdene må også reguleres i den nye norsk-svenske reinbeitekonvensjonen.

En ny rovdjursforvaltning – Regeringens proposition 2008/09:210

Erstatningssystemet er beskrevet i Regeringens proposition 2008/09:210.

Rovdjursutredningen anbefaler at utbetaling av erstatning bør skilles fra forebyggende tiltak, og det vises til at det bør gjennomføres en studie for å bedømme den samlede rovdyrpredasjon og andre effekter som store rovdyr forårsaker reinnæringen.

Regjeringens vurdering er at spørsmålet om å skille erstatning fra forebyggende tiltak i renskötseområdet bør avvente utfallet av Sveriges landbruksuniversitet sine pågående studier av forebyggende tiltak i renskötseområdet. I påvente av bedre kunnskap om

rovdyrpredasjon bør det også i framtida være Sametinget sin jobb å påpeke behovet for evt. justeringer av erstatningsbeløpet for skader forårsaket av jerv og gaupe. Sametinget bør samtidig fremme et begrunnet forslag på å høyne erstatningsbeløpet for skader forårsaket av ulv. I forhold til spørsmålet om endret erstatning for bjørn og ørn, og forholdet til erstatning i konvensjonsområdet i Norge, bør dette avventes til det finnes et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Prosjektgruppa vurderer at prinsippet i den svenske modellen med en erstatning beregnet ut fra rovviltforekomst er fornuftig, og dette prinsippet virker godt forankret også i svensk reindrift. Vi stiller imidlertid spørsmålsteget ved hvordan erstatningsbeløpene beregnes (beløp pr yngling), og mener at manglende kunnskap rundt rovviltpredasjon på rein svekker tilliten til systemet. Denne manglende kunnskapen er også påpekt av rovdjursutredningen og Regjeringen i proposisjon 2008/09:210. En slik modell bør også betale ut erstatning ut fra reell forekomst, og ikke være begrenset av et "erstatningstak".

MODELL FOR EN RISIKOBASERT ERSTATNINGSORDNING FOR TAP AV TAMREIN TIL ROVVILT

Prosjektgruppa ga Rovdata, i samarbeid med NINA-Tromsø og NINA-Trondheim, i oppdrag å vurdere egnethet av å bruke forskningsdata i modellering av risikobasert erstatning. Deres rapport er vedlagt i sin helhet. Her følger et sammendrag av de viktigste konklusjonene, samt prosjektgruppas vurdering av en slik modell.

Modellen

En modellering av risiko for tap av tamrein til rovvilt skal gjenspeile hvordan risikoen for at tamrein blir tatt av rovvilt er fordelt i landskapet. Modellen skal fange opp år-til-år-variasjon i dette risikolandskapet ut i fra lokale og regionale svingninger i bestandsstørrelser hos rovvilt. En risikomodell må derfor basere seg på observasjoner av rovvilt, og kunnskap om individuelle drapsrater hos rovvilt, dvs. antall tamrein som blir drept pr rovdyr når tamrein er tilgjengelig.

Modellen som blir foreslått er artsspesifikk, det vil si at det er en modell pr rovviltart. Dette fordi artene har forskjellig arealbruk og predasjonsrater. For å få et samlet bilde på tapsrisiko fra flere rovviltarter kan de artsspesifikke tapsrisikokartene summeres.

Eksempel på risikokart på tap for 2010 er vist for gaupe og jerv basert på norske ynglinger. Den best egnede observasjonstypen for gaupe og jerv er observasjoner av reproduserende enheter (hunngaupe i følge med årsunge(r) eller ynglinger av jerv). Disse observasjonene oppdateres årlig. I tillegg vil det også være mulig å legge resultater fra ekskrementanalyser på jerv til grunn i analysene.

Modellen fordeler tapsrisiko for ynglingen og andre typer individ i landskapet basert på arealbruk og drapsrater for de ulike typer individ. Fordi tapskartet for 2010 er en sum av årets risiko og tidligere års risiko vil enkelte områder ha tapsrisiko selv uten registrerte

ynglinger i 2010. Modellen kan gjøres mer kompleks ved å ta hensyn til flere faktorer enn det som er gjort til nå, for eksempel effekter av habitattyper og byttedyrtilgang. Dette kan øke presisjonen til modellen, men krever god kunnskap om faktorene. Pr i dag har vi ikke nok kunnskap for alle rovviltartene til å inkludere dette.

En risikomodell for bjørnepredasjon på rein bør baseres på data fra den årlige innsamlingen av DNA fra ekskrementer og hår, og det bør utredes en risikomodell basert på en beregning av tetthet av bjørneindivider. Det vil være vanskelig å lage en realistisk modell for risikoen knyttet til at streifende individer av ulv skal dukke opp i et gitt område, så risiko for predasjon på rein fra streifende ulv utelates fra modellen. Slike skader må erstattes på annen måte. De største utfordringene i datagrunnlaget på rovvilt er knyttet til kongeørn. Tilgjengelige overvåkingsdata på kongeørn i dag består av posisjoner til kjente reirplasser.

Data fra 10-års forskning innen ulike reinbeitedistrikter i Norge er benyttet til å belyse reindriftsfaglige forhold, og til å se hvordan den risikobaserte modellen skissert over ville fungere. Data over reintall, slakteuttak og slaktevekter fordelt på kjønn og ulike aldersklasser er hentet fra melding om reindrift. Data over grønning målt direkte fra satellitt brukes til å beregne vekstsesongens start og slutt, og er godt egnet til å beskrive ressursmessige- og klimatiske forhold i reindriften. Disse dataene kan dermed være med å forklare de store avvikene vi ser i enkelte distrikt (særlig Karasjok i Øst-Finnmark, og Vest-Finnmark) mellom de omsøkte rovvilttapene, og beregnet tap til gaupe og jerv, basert på risikomodellen slik den så langt er utviklet.

Utfordringer

For uten kunnskapsmangel i forhold til kongeørn, må en for å kunne gjøre realistiske modelleringer for alle områder med samisk tamreindrift i Norge, innhente kunnskap om drapsrater fra gaupe og jerv fra et utvalg av områder sør for nåværende studieområder i Troms og Finnmark. I dag finnes det begrenset med data på bjørnens drapsrater på rein. I løpet av 2 -3 år vil det imidlertid være data tilgjengelig på dette, som innhentes gjennom pågående forskning i Nord-Sverige.

Produksjonstilskudd, kombinert med diverse kompensasjoner for kriser og rovviltskade er antydning å være en viktig årsak til at reindriften i Finnmark pr i dag ikke er økologisk bærekraftig. Skal man unngå å havne i en situasjon der systemet gjør det mulig å høste mye fra en stor flokk i gode år, og sannsynliggjøre større tap fra en stor flokk i dårlige år, er det nødvendig at en ny erstatningsordning balanserer risiko for tap mot driftsmessige forhold som påvirker tapet.

Hovedutfordringen pr dags dato synes å være at det er uklart hvorvidt sprik mellom rapportert tap og beregnet tap skyldes usikker rapportering av tap, usikre drapsrater, usikre bestandsdata eller en kombinasjon av disse.

Ratifikasjon og ikrafttredelse av ny norsk - svensk reinbeitekonvensjon vil skape noen utfordringer i forhold til en risikobasert erstatningsmodell. Gitt at dagens system for behandling av erstatningssøknadene videreføres (en ordning der erstatningsregelverket er gjeldende for de respektive lands reineiere uavhengig av hvor de har dyrene sine på beite) vil det måtte gjøres en vurdering også av tapsrisiko for norsk reindrift som beiter i Sverige og en fordeling av tapsrisiko mellom norsk og svensk reindrift i Norge.

Deler av reindriften i Finnmark er i dag ikke i balanse med ressursgrunnlaget, og det er en klar politisk målsetting om at reintallet må reduseres til et økologisk bærekraftig nivå. Dette arbeides det nå med, blant annet gjennom utarbeidelse av distriktvis bruksregler. En modell der erstatning beregnes ut fra tilgjengelige rovviltdata, vil være mer robust i en tilstand der reintallet er i balanse med ressursgrunnlaget.

Fordeling av erstatning

Prosjektgruppa har lagt til grunn av det er siidaandelen som skal være mottaker av erstatningen, som i dag. Ut fra en modellert risiko i et område må det derfor ”fordeles” en erstatning til de siidaandeler som beiter innenfor et gitt område. En slik fordeling må ta hensyn til årstidsbeiter og flyttinger og vil være særlig utfordrende i Finnmark med de sesongmessige flyttinger som gjennomføres der. Dette vil føre til distriktsvise forskjeller, da noen reineiere vil utsette flokken sin for større risiko enn andre, for eksempel ved valg av kalvingsland.

Erstatningen kan utbetales før reindriftsåret starter, basert på tilgjengelige data fra foregående år. Argumentet for en forhåndserstatning er at erstatningen utbetales på et tidspunkt som gjør driftsenheten i stand til å iverksette forebyggende tiltak så langt det er mulig. Argumentet mot en slik forhåndserstatning er at den synes å ha mindre aksept i reindriftnæringa og at det er en realitet at det finnes få gode, forebyggende tiltak i reindriftnæringa. I begge tilfeller kan reineier legge en svært forenklet søknad til grunn.

Prosjektgruppa mener at en modell for risikobasert erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt vil kunne bli en god, forutsigbar og rettferdig ordning i framtida. Dette forutsetter imidlertid at den kunnskapen som mangler kommer på plass. I hvilken grad det blir satset på forskning og kunnskapsinnhentning vil derfor være avgjørende for når dette kan implementeres i full skala.

Prosjektgruppa foreslår å endre dagens regelverk allerede nå, og dermed innføre de nye prinsippene for erstatningsberegning. I påvente av at kunnskapsgrunnlaget bedres foreslår gruppa at endringene gjennomføres i flere faser.

FORESLÅTTE ENDRINGER AV DAGENS ERSTATNINGSORDNING (FASE 1)

Prosjektgruppa foreslår at dagens erstatningsordning endres til en ny kunnskapsbasert erstatningsmodell basert på rovviltfaglige og reindriftnæringfaglige beregningsmodeller. Pr i dag er ikke kunnskapsgrunnlaget godt nok til å iverksette dette i full skala, og vi foreslår derfor en implementering av dette i to faser. Forslagene vil kreve flere endringer av forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt av 4. mai 2001.

Rovviltfaglig vurdering

En rovviltfaglig vurdering vil bestå av en sammenstilling av kunnskap om rovviltforekomst, kjent arealbruk, bestandssammensetning hos de ulike rovviltartene og tall på drapsrater hos de ulike rovviltartene. Rovdata har ansvaret for kartlegging og overvåking av de fire store rovdyrene og kongeørn i Norge gjennom det nasjonale overvåkingsprogrammet for rovvilt. Data på arealbruk, bestandssammensetning og drapsrater leveres av de aktuelle forskningsprosjektene.

Tall på drapsrater, dvs antall tamrein som blir drept pr rovdyr, er ikke landsdekkende for noen av rovviltartene i dag. F.eks er slike data tilgjengelig for gaupe i Nord-Troms og Finnmark og data for jerv er under innsamling i samme område. Dette betyr at kunnskapsgrunnlaget vil variere fra fylke til fylke, og fra art til art. Inntil tall på drapsrater er tilfredsstillende dekkende (relevant for hele landet, for alle rovviltartene), vil den rovviltfaglige vurderingen også måtte basere seg på en skjønnsmessig vurdering fra fylkesmannen. Målet er imidlertid at den framtidige kunnskapsbaserte erstatningsmodellen (fase 2) i svært liten grad skal basere seg på skjønn, men bygge direkte på tilgjengelig forskningskunnskap og overvåkingsdata. Dette vil også sikre en erstatningsordning som blir likt praktisert mellom fylker, som er enklere å forstå og som gir større aksept i reindriftnæringa.

En erstatningsordning som bygger på rovviltforekomst som en av hovedpilarene stiller store krav til overvåkingen av rovviltartene. Norge har i dag et av verdens beste overvåkingsprogram for store rovdyr. Det innebærer en stor grad av presisjon i de resultatene som kommer frem gjennom statusrapporter for hver av artene en eller flere ganger årlig. Samtlige arter overvåkes hele året ved bruk av flere ulike metoder tilpasset den enkelte art, men det meste av overvåkingsarbeidet gjøres i snøsesongen med unntak av for bjørn. Bruken av DNA-analyser som metodikk for å overvåke bestandene er fortsatt på utviklingsstadiet, men har et stort potensial som supplerende overvåkingsmetodikk for de store rovdyrene. På bjørn er DNA-analyser i dag en svært viktig del av overvåkingsmetodikken.

Samtidig er det i dag et sprik mellom hva næringsutøverne oppfatter som reelle bestandsstørrelser og de data som legges fram av overvåkingsprogrammet. Dette vil bli tydelig ved en ny erstatningsordning, samtidig som overvåkingsresultater også i dag er en svært viktig premiss for beregning av erstatning. Det er derfor viktig at overvåkingsprogrammet framover tilføres tilstrekkelige ressurser, og at det fortsatt er et stort fokus på lokal medvirkning. I den forbindelse vises det til at en ny erstatningsordning vil friggi ressurser i SNO (fra skadedokumentasjon) og at reineiere selv vil ha en stor egeninteresse av å bidra med opplysninger om rovviltforekomst i en ny ordning. Det anbefales at reinbeitedistriktenes medvirkning i overvåkingsarbeidet styrkes. Økt felles forståelse rundt overvåkingstallene vil være en forutsetning for at en ny erstatningsmodell skal få nødvendig legitimitet, og vil i seg selv virke konfliktdempende.

Overvåking og bestandsregistrering av rovdyr er betydelig styrket de senere år. I budsjettet for 2011 er det satt av 23,1 millioner kroner til bestandsovervåking av rovvilt, noe som er en økning på over 15 millioner kroner siden 2005. Budsjettøkningen på 6,9 millioner kroner i 2011 ble satt av til Rovdata. Rovdata ble etablert høsten 2010, og representerer en ny modell og videreføring av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt. Rovdata skal være et uavhengig overvåkingsorgan og skape et tydeligere skille mellom overvåking og forvaltning. Rovdata skal blant annet arbeide for økt lokal deltakelse i bestandsregistreringen, økt formidling av resultater til allmennheten og ulike

brukergrupper, økt service til ulike brukergrupper, inklusive forvaltningen, økt fokusering på videreutvikling og validering av metoder, samt etablering av felles fennoskandisk koordinering av metoder.

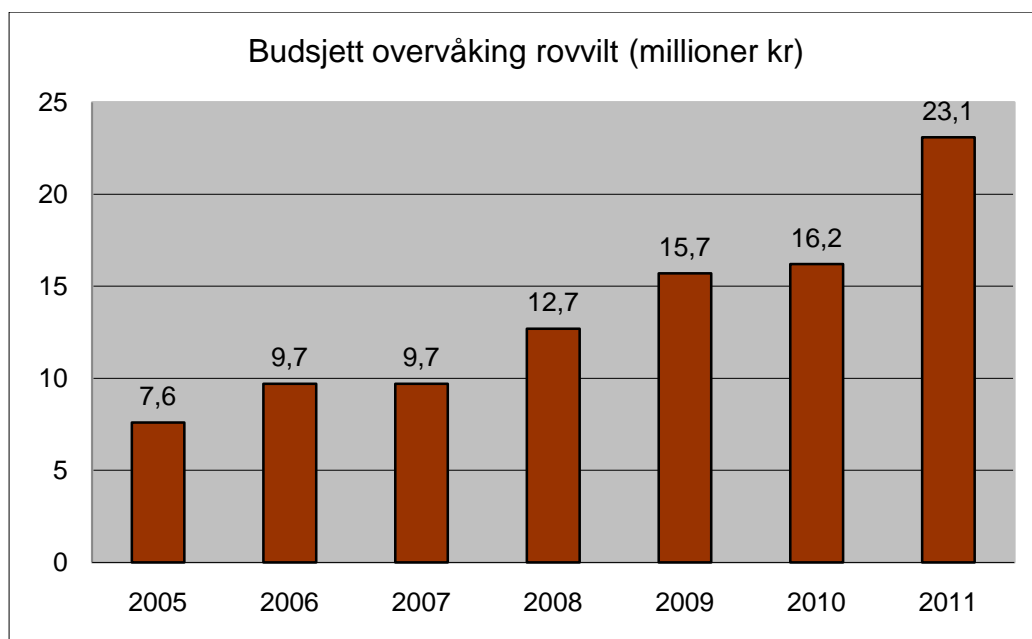


Fig 4: Budsjett for overvåking av rovviltartene fra 2005 – 2011.

Reindriftsfaglige vurderinger

Prosjektgruppa vil understreke at reindriftsfaglige vurderinger er en viktig del av vurderingen rundt beregning av erstatning. Fylkesmannen behandler søknadene om erstatning og utbetaler erstatning og er også adressat for eventuelle klager, men er avhengig av at Reindriftsforvaltningen og relevante forskningsmiljøer bidrar med sin kompetanse knyttet til det reindriftsfaglige.

Det er derfor viktig at det tilføres nødvendige ressurser for å få gjennomført dette arbeidet.

Etter prosjektgruppas vurdering bør følgende elementer inngå i en reindriftsfaglig vurdering:

- Produksjon beregnes ut fra best tilgjengelige forskningsdata

En av utfordringene med dagens erstatningsordning er usikkerheten knyttet til tallgrunnlaget for enkelte reinbeitedistrikt, og da spesielt knyttet til vurderinger av kalvetilgang.

Fra og med reindriftsåret 2005/2006 har Reindriftsforvaltningen ikke levert kvantitative vurderinger av kalvetilgangen. Det ble i den sammenheng vist til at den tidligere benyttede "Lenvik-modellen" for beregning av normaltapp og kalvetilgang fungerte dårlig, og da spesielt i Finnmark. Reindriftsforvaltningen ville på dette grunnlag ikke videreføre praksis med tallmessige beregninger som del av den reindriftsfaglige vurderingen. Reindriftsforvaltningen har f.o.m. 2006 ikke foretatt slike beregninger med

reindriftsfaglige vurderinger, men har fortsatt kvalitetssikret opplysningene i reindriftsmelding og erstatningsøknadene. Det har også vært forutsatt at fylkesmennene innhentet øvrige faglige opplysninger fra de respektive kontor. Områdekantorene har i de senere år i ulik grad gjennomført slike vurderinger i tilknytning til søknadene. Dette henger også sammen med at kontorene har hatt begrenset kapasitet til denne behandlingen.

Fra reindriftsåret 2006/2007 anbefalte direktoratet fylkesmennene å benytte "Finnmarksmodellen" til å beregne kalvetilgangen i reindriften (Stien og Tveraa 2007). Modellen er basert på data fra Finnmark og Sør-Trøndelag, men har overføringsverdi også til de andre reinbeiteområdene. I påvente av eksperimentelle data også fra de andre reinbeiteområdene, kan "Finnmarksmodellen" benyttes i hele landet.

Ut fra tidligere erfaringer med gjennomføring av reindriftsfaglig vurdering, må man forutsette at man for en framtidig beregning av kalvetilgang kan bygge på forbedrede beregningsmodeller. Det vises her til at NINA-prosjektet "Produksjon og tap i reindriften" som går i utvalgte distrikt i reinbeiteområdene sør for Finnmark, nettopp har som mål å skaffe bedre kunnskaper på dette feltet. Prosjektet er en oppfølging av arbeid som har pågått i Finnmark og skal avsluttes i 2012. Ut fra resultatene i prosjektet bør grunnlaget for å utforme områdevis/regionale modeller for beregning av produksjon og tap m.m. vurderes (kan implementeres underveis i fase 1). Ved utvikling og utforming av disse modellene må det også avklares om det er påkrevet med innhenting av data ut over de som framkommer gjennom melding om reindrift og øvrig rapportering f.eks fra slakteri.

- Vurdering av ressursituasjonen på distriktsnivå

Data over reintall, slakteuttak og slaktevekter fordelt på kjønn og ulike aldersklasser er tilgjengelig gjennom melding om reindrift. Disse dataene egner seg til å beregne produksjon og totalt tap. For distrikter hvor det årlig slaktes rein er det mulig å bruke slaktevekter, og da fortrinnsvis kalvevekter, som indikasjon på driftsforhold og ressursituasjon. Det generelle bildet er at når reintallet øker så går vektene ned, og tapene opp. For de fleste distrikter er det en god sammenheng mellom reintall og slaktevekter og mellom slaktevekter og tap. For distriktene i Finnmark kan fjernmålingsdata forklare en betydelig andel av den årlige variasjonen i tap. Lenger sør i landet gir imidlertid slike klimatiske data begrenset informasjon om tap.

Dataene i reindriftens ressursregnskap tyder på at distrikter i regioner med stort avvik mellom omsøkt tap og beregnet tap (Karasjok i Øst-Finnmark, og Vest-Finnmark) generelt har lave kalvevekter, sterk negativ sammenheng mellom slaktevekter på kalv og reintall, sterk negativ sammenheng mellom slaktevekter på kalv året før og omsøkt tap og sterk negativ sammenheng mellom vårens ankomst og omsøkt tap. Dette tyder på at reinen i disse regionene er ressursbegrenset, og at omsøkt tap i stor grad er relatert til reinens ressursituasjon.

For flere av distriktene i resten av landet forklares den årlige variasjonen i rapporterte tap best av den årlige variasjonen i kjent rovviltforekomst, og slaktevektene på dyrene er såpass høye at ressursrelaterte tap forventes å være små. I slike distrikt vil det være nødvendig med en nærmere vurdering av datamaterialet på rovviltforekomst hvis avviket mellom omsøkt tap og beregnet tap er stort, for å avklare om mangelfull kunnskap om forekomst av rovvilt kan forklare avviket.

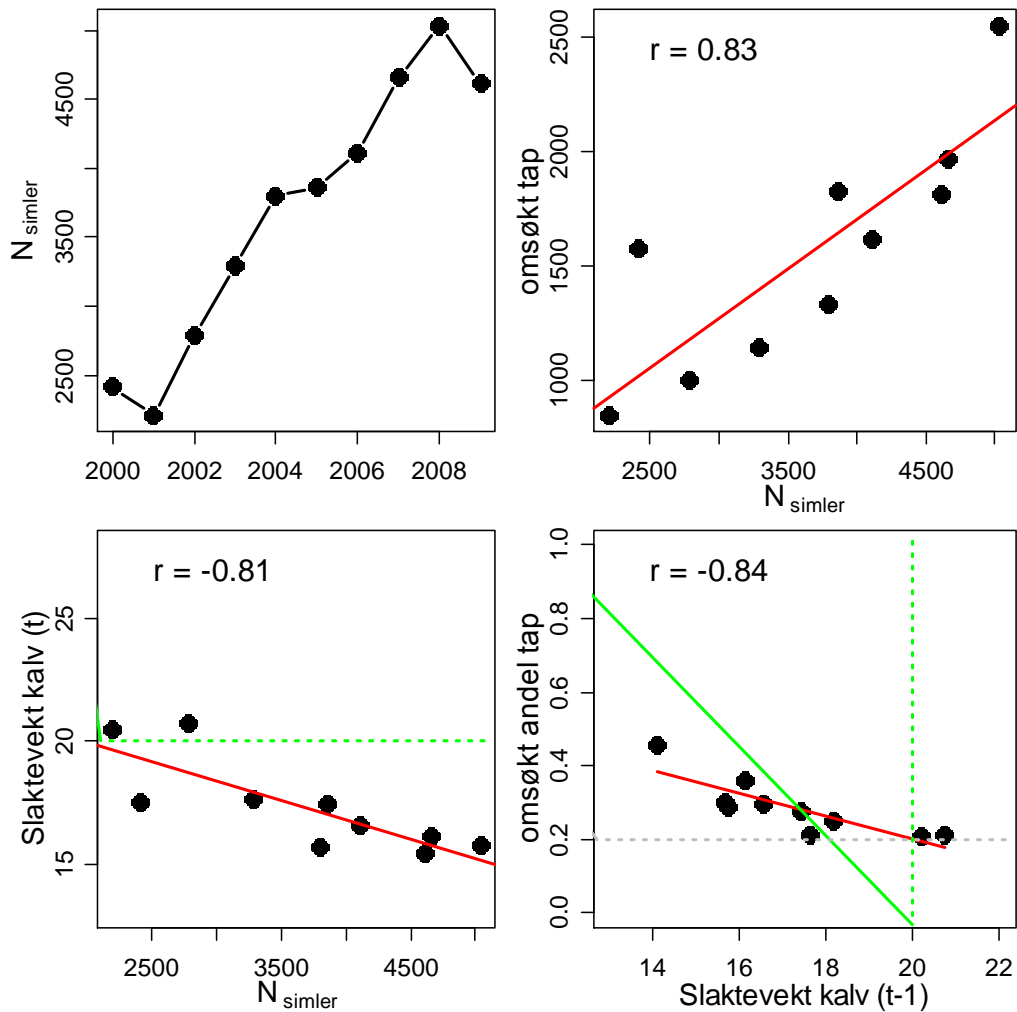


Fig 5: Oppsummering av data fra siste 10 år fra et distrikt i Vest-Finnmark (fra NINA Minirapport 329).

Prosjektgruppa anbefaler at det årlig sammenfattes data fra reindriftens ressursregnskap i form av ett sett figurer for hvert reinbeitedistrikt. Dette vil være viktig kunnskap for fylkesmannen i vurderingen av hvilken ressursituasjon som foreligger i de ulike reinbeitedistriktene. I en ny erstatningsmodell er det ønskelig at NINA-Tromsø er en sentral leverandør av slike data til fylkesmannen.

- I tillegg må Reindriftsforvaltningen kvalitetssikre tallmaterialet og bidra med utfyllende opplysninger i de tilfeller det forekommer ekstraordinære forhold knyttet til driften som kan tenkes å påvirke tapsforholdet. Fylkesmannen må også få oversendt fra Reindriftsforvaltningen liste over siidaandeler som har fått produksjonspremie, en oversikt over siidaandeler som tilhører samme siida, og

opplysninger om eventuelle forvaltningsvedtak rettet mot siidaandeler som ikke driver i samsvar med reindriftsloven.

Vurdering av ekstraordinære tap

Prosjektgruppa foreslår at det tas høyde for en særskilt vurdering av ekstraordinære tap i forskriften. Dette kan implementeres i fase 1, men vil ha størst betydning når fase 2 iverksettes, og den skjønsmessige vurderingen knyttet til rovviltfaglige forhold blir mindre. Uansett bør det i forskriften være en åpning for å vurdere tapsforhold utover det som anses normalt ut fra rovviltfaglige og reindriftsfaglige forhold. Dette vil også være i samsvar med den svenske unntaksbestemmelse ved såkalt "massdöd", dvs. at mange rein drepes på kort tid innen et begrenset område. Vurdering av slik erstatning skjer etter endt reindriftsår og etter søknad som i dag. Ved slike ekstraordinære tap må reinere dokumentere rovviltskade gjennom skadedokumentasjon. Det er viktig at en slik "unntaksbestemmelse" formuleres smalt, slik at det ikke åpner for at alle reinere med dokumentert rovviltskade i sin flokk søker om erstatning etter denne bestemmelsen.

Skadedokumentasjon i dagens form avvikles

Krav til dokumentasjon av rovviltskade er en svært viktig del av dagens todelte erstatningsordning, jf. forskriften § 7 og § 8. For å sannsynliggjøre tap etter forskriftens § 8, er dokumenterte skader vesentlig (sammen med dokumentert forekomst av rovvilt).

Etter prosjektgruppas vurdering står ikke den kunnskapen vi får gjennom skadedokumentasjon i forhold til de ressursene som brukes til dette. Skadedokumentasjon er ressurskrevende både for reinere og for Statens naturoppsyn. Beregninger gjennomført av Statens naturoppsyn viser at det gjennomsnittlig brukes ca 3,2 millioner kroner årlig til skadedokumentasjon på rein. Disse tallene er basert på beregninger av kostnader for arbeidet som gjøres av lokalt SNO og rovviltkontaktene.

Sammenhengen mellom skadedokumentasjon og det reelle rovvilttapet er også for svak til at dette bør være et avgjørende kriterium for beregning av erstatning. Som det framkommer av figuren under påvises de fleste rovvilttapene i perioden januar til april. Dette henger trolig mer sammen med at det i denne perioden er lettere å dokumentere tap (snø og skuterføre), enn at det reelle tapet er størst i denne perioden.

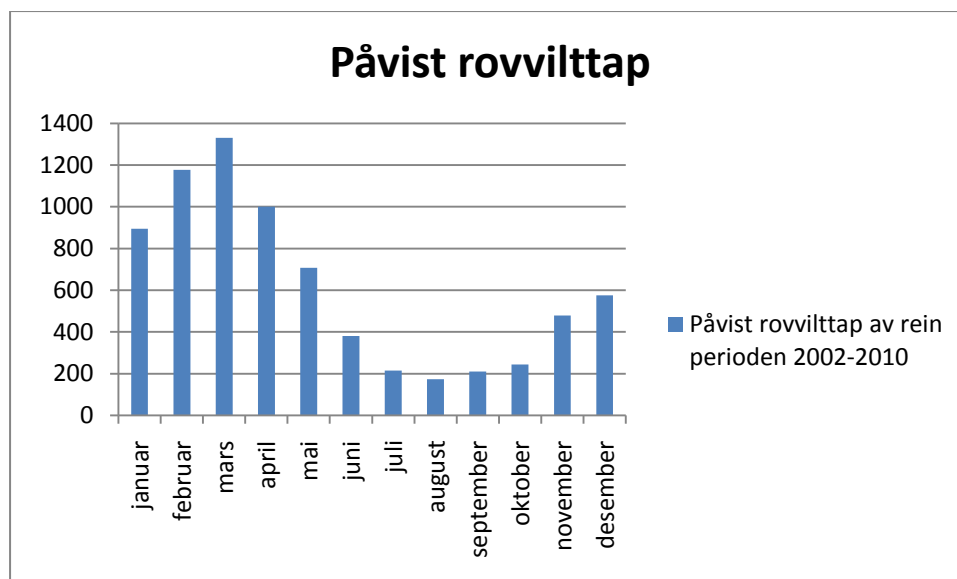


Fig 6: Påvist rovvilttap av rein (dokumentert eller antatt rovviltskade) i perioden 2002 – 2010, fordelt pr. måned.

Foreløpige analyser av Scandlynx fra Troms og Finnmark viser at kun en liten andel gaupedrepte rein blir gjenfunnet av reineiere og andre, selv om gaupa er GPS merket. På vinteren ble 9,0 % (n=111 kadaver) av reinkadavrene drept av GPS gauper gjenfunnet, og på sommeren ble kun 2,3 % (n=178) gjenfunnet. Gjenfinningsgraden blir naturlig nok enda mindre i normalsituasjonen, der det ikke finnes GPS merkede gauper som kan følges for å fange opp kadaver.

Det er også grunn til å anta at skadedokumentasjon, i de tilfeller der dette medfører fjerning av kadaver, høyner drapsratene til rovdyr. Det er ikke gjort direkte analyser av dette på rein, men data fra Scandlynx (rådyr i Sør-Norge) viser at menneskelig forstyrrelse påvirker hvor lenge gaupa er på byttet og også tid mellom hvert jaktforsøk. Blir gaupa forstyrret på byttet, vil neste jaktforsøk komme raskere.

Selv om skadedokumentasjon fjernes som et vilkår for å få erstatning, må SNO opprettholde en beredskap knyttet til skadedokumentasjon i særskilte tilfeller. Dette vil for eksempel gjelde ved større, akutte rovdyrskader i en siida og der reineier søker om fellingstillatelse på rovdyr eller der reineier har spesielt store rovdyrskader som vil måtte underbygges for å få innvilget erstatning ut over det normale for området. Ved akutte skadetilfeller der reineier søker om fellingstillatelse er det nødvendig at forvaltningsmyndigheten har det nødvendige faktagrunnlag både om tapsomfang og skadevolder (rovdyrart). Dette vil også være aktuelt der forvaltningsmyndigheten vurderer bruk av akutte forebyggende og konfliktdempende tiltak som et alternativ til skadefelling. Skadedokumentasjon vil fortsatt være en del av overvåkingen av rovviltartene.

Prosjektgruppa foreslår derfor at det opprettes et rapportsystem for kadaver av tamrein, likt det rapportsystemet som Rovdata og Artsdatabanken har utviklet for observasjoner av gaupe, jerv, brunbjørn og ulv. I denne databasen er det i dag mulig for alle å registrere observasjoner av spor, sportegn og synsobservasjoner av store rovdyr i Norge.

Et slikt rapportssystem vil sikre at det fortsatt er mulig for reineiere og andre å registrere kadaver av rovvilt drept tamrein som er gjenfunnet, selv om dette fjernes som vilkår for å få erstatning. Som nevnt over, er det tilfeller der kadaverdokumentasjon fortsatt er viktig og kadaverdokumentasjon har verdi i randområdene for utbredelsen av rovvilt i dag, for å vise rovviltforekomst.

Hoveddelen av kadavermeldinger meldt inn gjennom dette rapportssystemet vil ikke bli validert av SNO. Det kan imidlertid legges inn et filter i systemet som gjør at spesielle tilfeller blir fanget opp og fulgt opp videre. For eksempel kan alle ulvemeldinger (reinkadaver antatt drept av ulv) ha en slik status. Dette er skadetilfeller som kan medføre store skader på kort tid (ekstraordinært tap) og som også kan føre til vurdering av skadefellingstillatelse. Det er imidlertid viktig at meldinger som krever akutt oppfølging fortsatt meldes direkte til SNO som i dag.

Beregning av erstatning

Prosjektgruppa foreslår at erstatningssatsene beregnes og fastsettes som i dag. Full erstatning er den verdi av dyret som reineier normalt ville oppnådd ved ordinær leveranse til slakteri. Det fastsettes årlig en forskrift for grunnsatser basert på gjennomsnittlige slaktevekter og pris pr kg kjøtt ved leveranse til slakteri. Slaktevektene beregnes distriktsvis og er gjennomsnittsverdier for de tre siste år.

Videre er det slik at når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt vil det i de fleste tilfeller oppstå følgekostnader for reindriften. Dagens forskrift § 12 regulerer en beregning av følgekostnader i reinflokk som en funksjon av erstattet tap (økte følgekostnader ved økt prosentvis tap av reinflokk). Dagens § 11 regulerer beregning av følgekostnader knyttet til det enkelte dyr (i praksis erstatning for et framtidig tap av kalv ved tap av voksne simler).

Prosjektgruppa anbefaler at dagens beregningsmåte av følgekostnader bør gjennomgås av en relevant økonomisk forskningsinstitusjon, f. eks. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

En ny erstatningsmodell vil ikke i seg selv føre til økt utbetaling av erstatning til reindriften. Ordningen skal, som i dag, sikre full erstatning for tap og følgekostnader for tamrein drept eller skadet av rovvilt, slik dette er nedfelt i naturmangfoldloven § 19. Erstatningene vil variere fra år til år, blant annet ut fra naturgitte forhold. Det er derfor fortsatt behov for at posten er budsjettert som overslagsbevilgning.

En ny modell vil imidlertid føre til et behov for kjøp av årlige konsulenttjenester fra NINA – Tromsø som en del av de reindriftsfaglige vurderingene. Det må vurderes nærmere hva som faller inn under rapportering fra pågående forskning og hva som må bestilles særskilt.

Som beskrevet i rapporten har prosjektgruppa avdekket at det fortsatt er kunnskapsmangler knyttet både til reindata og rovviltdata. Prosjektgruppa anbefaler at det settes av tilstrekkelige ressurser de neste 3 – 5 år for å innhente denne kunnskapen.

Fylkesmannen behandler søknadene om erstatning og utbetaler erstatning som i dag. Den nye erstatningsmodellen åpner imidlertid for å forenkle administrative rutiner knyttet til fylkesmannens behandling når fase 2 implementeres. Dette må avklares nærmere i forbindelse med utarbeidelse av ny forskrift.

En avvikling av skadedokumentasjon i dagens form vil frigi ressurser hos Statens naturoppsyn. Beregninger gjennomført av Statens naturoppsyn viser at det gjennomsnittlig brukes ca 3,2 millioner kroner årlig til skadedokumentasjon på rein. Noe skadedokumentasjon vil være nødvendig også i framtiden som et ledd i bestandsovervåkingen, men omfang blir mye mindre enn i dag.

I forbindelse med utarbeidelse av ny forskrift og regelverk bør rutiner knyttet til offentlighet klargjøres. I dag er meldings- og søknadsskjemaer unntatt offentlighet, mens vedtaksbrevet fra fylkesmannen er offentlig.

Regjeringen har nylig foreslått endringer i organiseringen av den offentlige forvaltningen av reindriften. Det foreslås at forvaltningsstrukturen forenkles ved at områdestyrene avvikles. Områdekantorene under dagens reindriftsforvaltning foreslås overført til fylkesmannen. Den sentrale forvaltningen videreføres med lokalisering i Alta og får betegnelsen Statens Reindriftsforvaltning. De nærmere administrative konsekvenser dette vil få for melding om reindrift og søknad om rovvilterstatning er ikke klarlagt. Dette må imidlertid hensynstas i det framtidige arbeidet med utarbeidelse av forskrift og regelverk.

VEDLEGG

1. Modellering av risikobasert erstatning for tap av tamrein til rovvilt
2. Förekomstrelaterat ersättningssystem i Sverige – erfarenheter och förslag till förbättringar