



Oslo, 02. Juli 2014

Mattilsynets hovedkontor  
Mattilsynets regionkontor for Hedmark og Oppland  
Mattilsynet DK Gudbrandsdalen

## **Vedrørende vedtak om pålegg om tiltak og varsel om beiterestriksjoner grunnet rovvilt i Oppland**

Mattilsynet DK Gudbrandsdal har i vedtak 26. mai 2014 gitt pålegg om tiltak med varsel om fremtidige beiterestriksjoner overfor 20 beitebrukere i Oppland. Vedtakene er begrunnet i at dyreeierne har hatt tap til rovvilt på over 10 % de siste tre årene. Vedtakene er påklaget i felles klage. Mattilsynets distriktskontor har fastholdt vedtakene, og oversendt klagen til videre behandling hos Mattilsynets regionkontor for Hedmark og Oppland.

Norsk Sau og Geit, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag vil med dette uttale seg og følge saken fra sentralt hold, da den er av vesentlig og prinsipiell betydning for beitenæringen. Næringsorganisasjonenes vurdering er at vedtakene gjort av Mattilsynets distriktskontor i Gudbrandsdalen går ut over Mattilsynets kompetanse til å vedta pålegg overfor dyreeier etter dyrevelferdsloven.

### **1. Tilgjengelige tiltak er gjennomført**

Dyreeierne og næringsorganisasjonene deler Mattilsynets syn på at tapsnivået i de aktuelle besetningene er for høyt. Dyreeierne har derfor iverksatt de tiltak de har til rådighet i forsøk på å redusere tapene, herunder hyppige tilsyn (ordinært og ekstraordinært, ofte med hund), bruk av elektronisk overvåkingsutstyr, kopplam/svake lam blir ikke sluppet på beite, ny organisering av beitelagene, oppbygging og vedlikehold av beredskapskvever, ledegjerder, sperregjerder og sankekvever, organisering av fellessanking og ettersanking, beredskap med SMS-varslinger regionalt og lokalt og økt bruk av kadaverhund. Avståelse av beiterett i form av *tidligere nedsanking* er blant tiltak som også blir vurdert, se nærmere om tidlig sanking nedenfor.

Når tapsnivået i de aktuelle besetningene likevel ikke går ned, skyldes dette økt rovviltforekomst i området. Det er også uomtvistet at det høye tapsnivået i de aktuelle

besetningene skyldes rovvilt, først og fremst jerv. Beiteområdene til de 20 dyreeierne ligger innenfor vedtatt forvaltningssone for jerv i Oppland. Mattilsynet påpeker at det på grunn av lavt uttak av jerv etter forrige beitesesong, kan ikke rovviltaktiviteten forventes å bli mindre i inneværende sesong. Mattilsynets vedtak har sin begrunnelse i den rovviltforekomsten som følger av gjeldende rovviltforvaltning.

Mattilsynet har fattet vedtak overfor dyreeierne om å gjennomføre tiltak innen 31. august, uten å angi hva Mattilsynet mener er tilgjengelige tiltak i tillegg til de tiltak som allerede gjennomføres av de aktuelle beitelag. De tiltak som kan føre til skadereduksjon slik situasjon er nå, er å redusere rovviltbestanden i området, eller å avstå fra bruk av beiteretten av hensyn til å ivareta rovviltbestanden på dagens nivå. Dyreeierne er derfor feil adressat, da tiltak for å redusere skaderisikoen ligger utenfor deres myndighet. Det er *rovviltforvaltningen* som må vurdere skadereduserende tiltak i form av uttak av rovvilt, eventuelt erstatte tapt beitebruk som er begrunnet i vernet av rovviltbestanden i området. Dyreeierne har et rettslig vern mot erstatningsfritt å avstå fra bruk av beiteretten eller bli pålagt tiltak for egen regning når det er naturvern hensyn som er til hinder for å redusere tapene til et akseptabelt nivå.

## 2. Dyrevelferdslovens § 24 b og Mattilsynets kompetanse

Dyreeiers plikt til å beskytte husdyr mot rovviltangrep er omfattet av begrepet "andre farer" i dyrevelferdsloven § 24 b. Ordet "rovdyr" var foreslått inn i bestemmelsen ved behandlingen av ny dyrevelferdslov, men ble tatt ut i forbindelse med Stortingets behandling av loven for å klargjøre at den nye loven *ikke* innebar en utvidelse av dyreeiers ansvar til å omfatte et *generelt ansvar* for å beskytte sine husdyr mot rovviltforekomst som sådan. Dyreeiers ansvar etter dyrevelferdsloven skal fortsatt avgrenses i tråd med Høyesteretts uttalelser i Rendalsdommen (Rt. 2006 side 1105). Stortinget gjorde det klart at rettstilstanden skulle videreføres slik den var kommet til uttrykk i høyesterettsdommen, jf. Innst. O. nr. 56 (2008-2009) punkt 2.9:

*«Komiteen registrerer at Regjeringen i § 24 første ledd bokstav b fastslår at dyreholder skal sikre at dyr beskyttes mot rovdyr og andre farer. Komiteen registrerer at det har oppstått usikkerhet om hvorvidt denne bestemmelsen pålegger dyreeieren et større ansvar enn etter dagens lov, for å beskytte sine husdyr mot rovdyr. Komiteen har oppfattet at Regjeringen har lagt opp til å videreføre gjeldende rettstilstand.*

*For å klargjøre at dyreeiers ansvar ikke utvides, vil komiteen likevel ta ut ordet "rovdyr" slik at § 24 første ledd bokstav b da skal lyde:*

*"dyr beskyttes mot skade, sykdom, parasitter og andre farer. Syke og skadde dyr skal gis forsvarlig behandling og avlives om nødvendig."*

*Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, fastslår at selv om ordet "rovdyr" er utelatt, medfører ikke dette at dyreeier fritas for sitt ansvar for sine dyr i forhold til rovdyr. Fare for rovdyrangrep vil være omfattet av begrepet "andre farer". Rendalsdommen tydeliggjør at det er ubestridt at akutt nedsanking i en akuttsituasjon ligger innenfor dyreeiers plikter, og dommen påpeker også at tidsbegrensede beitenekt ligger innenfor gjeldende*

*dyrevernavloven. Flertallet legger derfor til grunn at gjeldende rettstilstand videreføres, slik den er kommet til uttrykk i Høyesteretts avgjørelse.»*

I Mattilsynets brev av 20. juni påpekes at Rendalsdommen gjaldt den gamle dyrevernavloven av 1974. Det ser dermed ut til at Mattilsynet DK Gudbrandsdal ikke er oppmerksom på at lovgiver har presisert at den rettstilstand dommen etablerer er videreført, og at Høyesteretts uttalelser i Rendalsdommen også gjelder for tolkningen av ny dyrevelferdslov.

### **3. Nærmere om Høyesteretts dom i Rendalssaken (Rt. 2006 s. 1105)**

Høyesterett slår i Rendalsdommen fast at Mattilsynet ikke har kompetanse til å pålegge dyreeier plikter når tiltakene er begrunnet i hensynet til etablering og vern av rovviltbestander, av Høyesterett betegnet som ”naturfredningssyn”. Det er for disse tilfeller miljømyndighetene som er ansvarlig, og staten skal dekke dyreeiers tap forårsaket av den vedtatte rovdyrpolitikken.

Det vises til Høyesteretts dom avsnitt 34 og 42-46:

*(34) ”Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade. (... )*

*(42) Dyrevernavnemndas vedtak inneholder imidlertid en bestemmelse som snart skulle vise seg å bli ytterst tyngende for saueeierne: De pålegg som vedtakene inneholdt skulle bli stående inntil ulvene var felt, eller det på annen måte ble brakt på det rene at det ikke var revirhevdende ulv i området. Felling var et forhold som etter viltloven § 12 hørte inn under Direktoratet for naturforvaltning, og som lå utenfor dyrevernavnemndas myndighetsområde. Som nevnt viste det seg at felling ikke ble besluttet og gjennomført før på nyåret 2005. Etter det opplyste hadde dette sin årsak i at en for tidlig felling ville vanskeliggjøre utviklingen av en bærekraftig ulvestamme. (...)*

*(44) (...) Når regelen om dyreeierens plikter i dyrevernavloven § 2 (nå § 24 b, vår presisering) skal anvendes, blir det tale om en avveining av de lidelser som dyret risikerer å bli påført, mot de oppofrelser som dyreeieren kan pålegges for at denne risikoen skal fjernes eller reduseres. I dette tilfellet utløste dyrevernavnemndas vedtak tidsubestemte oppofrelser og utlegg som, slik jeg ser det, går langt ut over de byrder som lovgiveren kan ha ment skulle kunne pålegges dyreeierne. Rovdyr har til alle tider i større eller mindre grad representert en fare for at husdyr blir påført lidelser. Like fullt synes det til nå å ha vært en fremmed tanke at dyreeiere ut fra hensynet til vern mot rovdyr over et langt tidsrom skulle kunne pålegges å avstå fra å bruke sin utmarkseiendom som beite.*

*(45) Dette antas å ha sammenheng med den mulighet som har vært til stede for å fjerne faren ved jakt på rovdyr. Adgangen til slik jakt er nå sterkt begrenset ved det vern av rovdyr som er gjennomført, jf. de bestemmelser i viltloven som jeg allerede har nevnt. Det er disse verneregler som er den direkte årsak til at det akutte problemet som oppsto på de ankende parters utmark i juni 2002, ikke ble løst i løpet av kort tid.*

*(46) Det er etter dette mitt syn at dyrevernemnda ikke hadde hjemmel for å beslutte – og deretter opprettholde – et vedtak om beiteforbud i utmarken på Vestkjølen og Hanestadkjølen av en slik varighet som ble resultatet i dette tilfellet. I realiteten er det naturfredningssyn og ikke dyrevernssyn som har vært årsak til at beiteforbudet ble stående ved lag. Man er da utenfor dyrevernlovens ordning med offentlige pålegg for dyreeierens egen regning.”*

Det er ubestridt at dersom det oppstår en akutt fare for rovviltangrep i løpet av beitesesongen, har dyreeier etter dyrevelferdsloven § 24b plikt til å vurdere akutte tiltak av hensyn til dyrevelferden, herunder akutt nedsanking og midlertidig avståelse fra bruk av beiteområdet. Mattilsynets kompetanse til å pålegge tiltak etter dyrevelferdsloven korresponderer med dyreeierens plikter i dyrevelferdsloven.

Det må derimot sondres mellom ansvaret for å gjennomføre tiltak i en akuttsituasjon, og ansvaret for en vedvarende rovviltsituasjon begrunnet i vedtatt rovviltpolitikk, som er rovviltforvaltningens ansvar. Mattilsynet har ikke foretatt denne sonderingen i sin tolkning av dyrevelferdsloven § 24 b og i de vedtak som nå er rettet mot de 20 beitebrukerne i Oppland.

#### **4. Forholdet mellom pålegg om skadereduserende tiltak og beiterestriksjoner**

Mattilsynet skriver i sitt brev av 20. juni 2014 i avsnittet på side 3-4 at *«argumenta i høve til beiterestriksjonar har [difor] ikkje betydning for det vedtaket som no er fatta. Dette vedtaket gjeld pålegg om å setja i verk tiltak for å redusere tap av dyr på beite, og ikkje forbod mot bruk av beite.»*

Grensen for Mattilsynets kompetanse etter dyrevelferdsloven til å pålegge dyreeier tiltak gjelder uavhengig av om tiltaket er akutt nedsanking/tidsbegrenset beiterestriksjon, eller andre pålegg for dyreeiers regning. Derimot skal beiterestriksjoner som det mest inngripende tiltaket ikke benyttes uten at mindre inngripende tiltak er vurdert. Som det også fremgår av Mattilsynets vedtak av 26. mai, er det en direkte sammenheng mellom de pålegg som nå er fattet, og eventuelle beiterestriksjoner i 2015:

*«Vi varslar difor vedtak om at du må gjera tiltak komande beitesesong for å redusere tapa til eit meir akseptabelt nivå. Dersom nye tiltak ikkje blir sett inn, eller tapa i beitesesongen 2014 held fram i same stoleik som dei føregåande åra, vil Mattilsynet vurdere å gje pålegg om avgrensningar i bruk av utmarksbeite til sau i beitesesongen 2015.»*

#### **5. Manglende samordning mellom statlige organer**

Mattilsynet skriver på side 3 i oversendelsesbrevet av 20. juni 2014 at *«sjølv om forvaltninga av rovviltstamma og hald av sau begge ligg under statlege organ, så kan ikkje Mattilsynet blande seg borti forvaltninga av rovviltstamma.»*

Organisasjonene er uenig i dette, og mener Mattilsynet har en plikt til å søke løsninger med rovviltforvaltningen. Lovgiver har henvist Mattilsynet til å samordne seg med andre forvaltningsorganer, jf. Stortingets behandling av dyrevelferdsloven, hvor flertallet uttalte i Innst. O. nr. 56 (2008-2009):

*«For å oppnå den todelte målsettingen i rovviltforliket, mener flertallet det er avgjørende med god samhandling mellom dyrevelferds- og rovviltforvaltningen. Tiltak for å redusere rovviltfaren må vurderes i saker der beitenekt kan være aktuelt.»*

Dette er i tråd med brev datert 28. juli 2006 til de offentlige instansene som har ansvar for rovdyrforvaltningen, fra daværende landbruks- og matminister og miljøvernminister:

*«Mattilsynet og fylkesmennene må i områder med stor fare for rovdyrangrep arbeide for at det blir satt i verk effektive forebyggende tiltak. Dyreeier, fylkesmann, kommune og Mattilsynet må sørge for at det blir funnet praktiske løsninger som kan hindre dyretragedier og som er akseptable for alle parter. Beitenekt skal være siste utvei etter at andre alternativer er vurdert.*

*Mattilsynet må derfor så raskt som mulig ta kontakt med fylkesmannen for å finne praktiske løsninger når en dyrevernsak er i ferd med å utvikle seg. Det er viktig at det er bred enighet om de løsninger som velges før Mattilsynet fatter et eventuelt vedtak. Utgiftene til slike tiltak skal så langt det er mulig prioriteres innenfor budsjettet til forebyggende tiltak i de enkelte fylker. Det forutsettes også at fylkesmannen fatter raske vedtak om kompensasjon, slik at tiltakene kan settes i verk.»*

Mattilsynets fremgangsmåte i denne saken er også i strid til Mattilsynets egne retningslinjer av 2. mai 2013 om tilsyn med velferd for sau på beite, side2-3:

*«Mattilsynet skal aktivt etablere god dialog med andre offentlige instanser på alle nivå for å sikre en god samordning av myndighetenes virkemiddelbruk. Dialogen skal foregå før, under og etter beitesesongen. I konkrete situasjoner gjelder det først og fremst fylkesmennene, men også kommunene, regionale rovviltnemnder, Direktoratet for Naturforvaltning, Statens Landbruksforvaltning med flere forvalter regelverk som påvirker dyrevelferden.*

*Når virkemidler som omfatter restriksjoner på bruk av beite vurderes, skal fylkesmannen informeres. Det skal gis rimelig tid til å iverksette effektive risikoreduserende tiltak før vedtak fattes. I akutte situasjoner i beiteperioden kan denne tidsfristen være kort.»*

Påleggene i denne saken er sendt dyreeierne 26. mai i år. Det er rett i forkant av beiteslipp, og for sent til å iverksette mer omfattende tiltak enn de som allerede er vurdert, etablert og planlagt. Det fremgår heller ikke av vedtakene hvilke ytterligere tiltak Mattilsynet mener at nå står til dyreeiernes disposisjon.

Det er tapsnivået i de foregående beitesesonger (2011, 2012 og 2013) som danner grunnlag for å kreve tiltak. I henhold til de ovenstående instruksjoner skulle derfor tiltak vært drøftet med de aktuelle dyreeierne og fylkesmennene for lenge siden, normalt i forkant av søknadsfrist og fordeling av midlene til forebyggende tiltak. Med unntak av noen midler holdt av til tidlignsanking, er søknadsfristen for FKT-midler 15. januar.

Det er på denne bakgrunn uholdbart at det rettes pålegg mot den enkelte dyreeier i slutten av mai, under trussel om fremtidige beiterestriksjoner. Organisasjonene reiser spørsmål ved om Mattilsynet har oppfylt sin plikt til å drøfte tiltak og løsninger med rovviltneimnda, fylkesmannen og andre aktuelle forvaltningsmyndigheter.

## **6. Tidlignsanking**

Beitebrukerne vil vurdere behovet for tidlig nedsanking denne beitesesongen, men vil understreke at dette er et svært inngripende tiltak som i realiteten er en avståelse av beiterett. Tiltaket vil involvere og omfatte langt flere beitebrukere enn de som har fått påleggene, og beror også på tildeling av midler til tidlignsanking. Det må påpekes noen aktuelle problemstillinger knyttet til vurderingen av tidlignsanking:

De besetninger som har fått pålegg er spredt i ulike beitelag. Innad i et beitelag er det også besetninger som har lavere tap, og som derfor ikke har fått pålegg. Det kan være tilfeldig hvilke dyreeiere i et beitelag som har hatt høyt tap, og det kan være enkelte besetninger som er mer eksponert for rovvilttap enn andre. Det kan f.eks. skyldes at deler av et beiteområde ligger nærmere jervens tilholdssteder, og er således en «buffer» mot jerveangrep.

Nedsanking av sau i et beiteområde foregår i fellesskap for hele beitelaget, og det vil derfor ikke være mulig å ta ned enkeltbesetninger i et beiteområde på et tidligere tidspunkt.

For at tidlig nedsanking skal være et tapsreducerende tiltak kreves det derfor at hele beitelaget kan avstå fra beiteretten de siste ukene av sesongen. Det innebærer en ekstrakostnad for alle de berørte dyreeiere. Det er derfor en forutsetning at de aktuelle beitelagene i sin helhet blir prioritert i fylkesmannens tildeling av tilskudd til tidlignsanking dersom dette skal være et aktuelt og fungerende tiltak.

## **7. Avslutning**

Næringsorganisasjonene vil følge denne saken for å påse at grensen som er trukket av lovgiver mellom dyreeiers plikter og Mattilsynets kompetanse på den ene siden - og statens ansvar for å kompensere for tiltak som skyldes vern av rovviltstammen på den annen side - blir overholdt av Mattilsynet når det vurderes og vedtas pålegg om tiltak og beiterestriksjoner i rovviltutsatte områder.

Med vennlig hilsen

Lars Erik Wallin (s)  
Norsk Sau og Geit

Per Skorge (s)  
Norges Bondelag

Olaf Godli (s)  
Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Kopi:

Landbruks- og matdepartementet

Miljødirektoratet

Klima- og miljødepartementet

Fylkesmannen i Oppland

Rovviltnemnda i Region 3, c/o Fylkesmannen i Oppland

Stortingets energi- og miljøkomite

Stortingets næringskomite