

Mattilsynets forslag til mål og tiltak for bedre dyrevelferd i Norge

1. Generelle utfordringer, mål og tiltak for dyrevelferden

1.1. *Produksjonsdyr holdes på måter som gjør det vanskelig å gi dem god velferd*

De fleste driftsformer for produksjonsdyr har blitt etablert og utviklet uten at det er tatt tilstrekkelig hensyn til dyrevelferden¹. Det har vært begrenset rom for dyrs egenverdi og naturlige atferd i industrielle driftsformer som skal sikre høy og effektiv produksjon. Selv om ny kunnskap og endrede holdninger i samfunnet taler for vesentlige endringer i favør av dyra, kan ofte tunge næringsinteresser begrense prioritering av dyrevelferd. Lav pris viser seg også å være viktigere enn god dyrevelferd for folk flest når de handler mat, til tross for at holdningene som uttrykkes i ulike spørreundersøkelser viser stort ønske om god dyrevelferd. Utviklingen går derfor sakte og i noen tilfeller i feil retning².

Selv om norsk dyrevelferd på de fleste områder står seg godt sammenlignet med andre land, er det altså behov for betydelige løft i årene som kommer. Den samme erkjennelsen preger nå utviklingen i EU, som har satt i gang et omfattende arbeid med å modernisere sitt regelverk for dyrevelferd.

For at norske dyrehold skal være bærekraftige, også når det gjelder dyrevelferd, må grensene for hva som er akseptabel velferd for dyr justeres basert på oppdatert kunnskap og samfunnets oppfatninger. Det bør legges mer vekt på at dyr ifølge dyrevelferdsloven § 3 har egenverdi og skal behandles «godt». Hva som er dyras beste, bør veie tungt i vurderinger av om belastninger er «unødige». Nødvendige tiltak basert på gjeldende kunnskap³ bør ikke utsettes i påvente av ytterligere forskning.

Stortingsmeldingen bør fastsette konkrete mål, strategier og tiltak, som viser tydelig retning og bidrar til at næringene setter fart på utviklingen av driftsformer som ivaretar dyrs egenverdi og naturlige atferd bedre.

Næringene bør utrede grundig hvilke konsekvenser nye driftsformer, metoder og teknologi kan ha for dyrevelferden. Det samme gjelder hold av nye dyrearter⁴. Dersom utredninger viser at dyrevelferden ikke blir god nok, bør utviklingen stanses eller endres vesentlig.

1.2. *Dyrevelferd påvirkes av holdninger, kompetanse og økonomi*

Holdningen til dyr, kunnskapen om dyr og bevisstheten om at alle dyr skal behandles godt, er variabel i samfunnet. Selv om dyrevelferdsloven er lik for alle dyr, har noen dyr lavere status enn andre. Dette er særlig merkbart når det gjelder fisk.

Både myndigheter og næringsorganisasjoner bør gjennomføre holdningskampanjer og sørge for målretta og lett forståelig informasjon om dyrevelferd. Det bør også undervises om dyrevelferd i skolen. Offentlige eller offentlig godkjente merkeordninger for markedsføring av driftsformer med høyere dyrevelferd enn minstekrav i regelverket bør innføres for de mest tallrike dyreholdene.

Utfasing eller forbedringer i eksisterende driftssystemer medfører kostnader som ikke nødvendigvis betaler seg med det første. For å oppnå et reelt løft i dyrevelferden er det avgjørende å få på plass

¹ For eksempel hold av pelsdyr i bur, kuer på bås, håndtering og behandling av laksefisk, og griser innendørs på betonggulv

² For eksempel har dødeligheten for stor oppdrettslaks og ørret økt de siste 10 årene.

³ Ifølge Veterinærinstituttet er det i dag nok kunnskap til å designe systemer som bedrer dyrevelferden vesentlig, men det hindres av tradisjon, holdninger og kostnader.

⁴ For eksempel torsk, rognkjeks og hjort

gode økonomiske rammer og incentiver. Det bør utredes hvilke incentiver som er mest effektive for å nå de konkrete målene stortingsmeldingen fastsetter for ulike bransjer og driftsformer.

1.3 Dyrevelferden er ikke klart nok regulert på alle områder, og mange overholder ikke regelverkets minimumskrav

Dyrevelferdsloven er stort sett god og dekkende, men det bør vurderes å presisere enkelte bestemmelser. Ifølge § 3 skal alle dyr behandles godt. Det kravet må legges til grunn for tolkning av § 23 om levestandard og 24 om tilsyn og stell. Forståelsen av hva som er god og forsvarlig behandling vil utvikles med økende kunnskap. Diskusjonen kan ikke gjelde bare hva som er «unødig» belastning. Stortingsmeldingen bør gi holdepunkter for hvordan § 3 skal forstås, gjerne med konkrete eksempler.

Der loven gir gode holdepunkter, er det fortsatt behov for å oppdatere gjeldende og lage nye forskrifter. Dyrevelferdsloven må operasjonaliseres ved å forskriftsfeste klarere krav for akseptabel velferd. Dette vil gi forutsigbarhet og økt mulighet for oppfølging av regelbrudd, spesielt ved behov for sterkere virkemidler og straffesaker. Det finnes nå egnede velferdsindikatorer som gir langt større muligheter enn tidligere til å måle velferd og sette både mål for og trekke grensen mellom akseptabel og uakseptabel velferd. Det er, særlig når det gjelder oppdrettsfisk, rom for flere og klarere tiltak innenfor gjeldende dyrevelferdslov. Disse bør gjennomføres.

Mattilsynet avdekker mange regelbrudd hos dyreholdere⁵, og regelverksetterlevelsen må bli langt bedre. Sammen med et tydelig regelverk og kompetente dyreholdere, er god offentlig kontroll og veiledning sentralt for å oppnå dette. God oppfølging av virksomheter med store mangler krever mye ressurser. Mattilsynet bør derfor styrkes både ressursmessig og juridisk. Hjemlene for å fastsette overtredelsesgebyr og aktivitetsforbud bør presiseres, slik at Mattilsynet kan bruke disse virkemidlene mer effektivt og målretta overfor personer og virksomheter som bryter regelverket og mangler nødvendig kompetanse.

Flere alvorlige regelbrudd bør anmeldes, og straffene bør bli mer tilpassa ulike virksomheter for å ha effekt⁶. Det bør vurderes å skjerpe dyrevelferdsloven § 37, slik at også simpel uaktsomhet kan straffes og grove lovbrudd får en høyere øvre strafferamme enn 3 års fengsel. Det gode samarbeidet mellom Mattilsynet og politiet bør utvikles videre.

Private dyrevelferdsprogrammer, internkontrollordninger og systemer for vurdering av dyrevelferdsindikatorer bør utvikles videre for å hjelpe næringsdrivende dyreholdere å overholde regelverket og gi dyra så god velferd som mulig.

2. Spesielle utfordringer for velferden til fisk i akvakultur

2.1. For mange oppdrettsfisker lider og dør i settefiskanlegg og matfiskanlegg

Hvert år dør langt over 100 millioner matfisk og settefisk i akvakulturanleggene. I tillegg blir store mengder fisk utsatt for betydelige belastninger før slakting, uten at de dør av dem. Fiskene lider og dør på grunn av at de ikke beskyttes godt nok mot fare for skader, parasitter og sykdom. De håndteres for hardhendt og for ofte, gjerne i forbindelse med tiltak mot lakselus. Kontrollen med produksjonen av settefisk og tilstanden til smolten er mangelfull.

Det bør settes mål om minst 50 % reduksjon av smittepresset fra lakselus. Videre bør dødelighet og antall sykdomsutbrudd i både settefisk- og matfiskfasen reduseres med minst 50 %. Det bør også

⁵ I den nasjonale tilsynskampanjen om velferd for svin registrerte Mattilsynet regelbrudd i over halvparten av de 582 svinebesetningene som ble inspisert. Cirka 10 % hadde fire eller flere regelbrudd.

⁶ Inndragning etter straffeloven bør i større grad brukes overfor virksomheter innen akvakultur, fordi reaksjonen vil gjenspeile aktuell fortjeneste ved regelverksbrudd, virke preventivt og bidra til likere konkurranse.

settes mål om at belastningsgrad ved håndterings- og avlusingsmetoder må reduseres til et minimum. Målene bør tidfestes og nås senest innen 2035.

For å oppnå dette bør det etableres regelverk og regulatoriske ordninger som gjør det mer lønnsomt å ta vare på fiskene.

Antall fisk bør reguleres på tillatelsesnivå i tillegg til maksimal tillatt biomasse. I første omgang bør det ved produksjonsregulering på tillatelses- og lokalitetsnivå tas hensyn til lokalitetenes risiko og prestasjon med tanke på lusesmitte og dødelighet. Videre bør det utredes om prestasjon med utgangspunkt i standardiserte velferdsindikatorer kan danne grunnlag for slik regulering.

Det bør stilles tydeligere og mer fremtidsrettede krav til dyrevelferd i hele akvakulturregelverket, inkludert krav om bruk av standardiserte indikatorer og kriterier for å vurdere belastningsgrad på fisken ved håndtering og behandling.

Spredning av sykdom bør forebygges blant annet ved å stille høyere krav til biosikkerhet i de enkelte lokalitetene og etablere mer egnede smittevernsoner med koordinerte tiltak. I tillegg er det viktig å få bedre oversikt over forekomst av ulike sykdommer som ikke er meldepliktige. Krav om avl og andre tiltak for å sikre robuste og friske fisker gjennom alle ledd i produksjonen bør også styrkes.

2.2. For mange rensefisker lider og dør – uten særlig effekt på lakselusa

Til tross for at rensefisk⁷ har vært brukt som tiltak mot lakselus i flere tiår, dør fortsatt majoriteten av disse fiskene i laksemerdene på grunn av sykdom, dårlig levestandard og manglende tilsyn og stell. Forrige regjering signaliserte i sin havbruksstrategi at bruken av rensefisk ikke kan fortsette dersom velferden ikke blir bedre. Rensefiskene ser ikke ut til å være i stand til å tilpasse seg miljøet de tilbys. Effekten av rensefisk som lusespiser er dessuten svært omdiskutert og dårlig dokumentert. Det meste av dagens bruk av rensefisk kan derfor neppe sies å være lovlig etter dyrevelferdsloven § 3, § 22 og § 23.

Det bør settes mål om at rensefisk skal ha god velferd og overlevelse på samme nivå som laksen. Fortsatt bruk av rensefisk bør bare tillates i virksomheter og lokaliteter som kan dokumentere god velferd, effekt og overlevelse. Særlig sårbare arter som for eksempel grønngylt, bør fases ut umiddelbart og eventuelt forbys dersom frivillig utfasing ikke skjer.

2.3. Mange fisker bedøves og avlives ikke godt nok på slakteriene

Fisker som skal slaktes⁸, blir utsatt for store lidelser fordi utstyret for bedøving og avliving av fisk i mange tilfeller brukes feil på landfaste slakteri og slakteskåper. I tillegg er utstyret og metodene ikke godt nok dokumentert for alle aktuelle fiskearter. Konsekvensene av dette er store lidelser for fiskene som skal slaktes.

Et mål må være at alle oppdrettsfisker skal bedøves og avlives smertefritt. For å oppnå det må metoder og utstyr som brukes til bedøving og avliving, være godt nok dokumentert for de fiskeartene det skal brukes på. Det bør også legges til rette for at Mattilsynet kan være fysisk eller digitalt til stede, så tilsyn med slakterier for oppdrettsfisk blir mer sammenlignbart med tilsyn med slakterier for landdyr. Det bør vurderes å forskriftsfeste krav om sertifisering eller godkjenning av bedøvelses- og avlivingsutstyr med tilhørende brukermanual.

⁷ Rognkjeks og ulike arter av leppefisk

⁸ Foreløpig upublisert rapport fra tilsynskampanje med slakteri for oppdrettsfisk viser 60% avvik ved bedøvelse, ordinært tilsyn viser også til dels alvorlige avvik

2.4. Utviklingen av oppdrettsnæringen må bygge på fiskens behov

Den raske utviklingen av oppdrettsnæringen har ofte vært basert på utprøving av nye løsninger i stor skala uten nødvendig kunnskapsgrunnlag, utprøving og analyser i mindre skala, jf regelverkskrav⁹. Konsekvensen er ofte at konsepter kommersialiseres uten at man vet konsekvensene for fisken, og at unødig mye fisk skades og dør¹⁰.

Det må være et mål at all utvikling og innovasjon, inklusive oppdrett av nye arter, skal være kunnskapsbasert og dokumentert etter vitenskapelige prinsipper før kommersialisering.

Dyrevelferdsloven bør nevnes som sektorlov i akvakulturloven for å bli tatt hensyn til fasen for tildeling av tillatelser. For å få regelverket til å virke i praksis bør det innføres krav om kvalitetssikring av utstyr og metoder gjennom standardisering, sertifisering eller godkjenning. Det bør settes rammer fra myndighetene som tydeliggjør at dette må være på plass før kommersiell bruk. Krav om bruk av standardiserte indikatorer og kriterier for å vurdere belastningsgrad på fisken ved forsøk og utprøving av nye metoder, bør også gjøres tydeligere. Deling av data og erfaring er også viktig for å lykkes. Kunnskap må prioriteres gjennom fortsatt satsing på forskning og utvikling med systematisk innhenting og bruk av data.

3. Spesielle utfordringer for velferden til svin

3.1. Mange griser får ikke dekket behovet for aktivisering

Dagens standard driftssystemer for gris gir svært begrenset mulighet for grisene til å aktivisere seg ved å undersøke omgivelsene og rote i underlaget. Gjeldende regelverk om bruk av rotemateriale har vist seg problematisk å overholde. Regelverket og driftssystemene må i større grad ivareta grisenes naturlige behov for aktivisering. Tilgang til egnede utendørsområder og arealer med dypstrø i innendørssystemer er aktuelle tiltak som bør utredes.

3.2. De fleste griser må ligge på harde betonggulv uten særlig mye strø

Griser er tunge dyr uten pels og trenger en mykere liggeplass enn et betonggulv med et tynt lag strø. Det bør utredes hvordan mykt liggeunderlag kan fases inn i nåværende og fremtidige driftssystemer.

4. Spesielle utfordringer for velferden til storfe

4.1. Mange storfe har for liten bevegelsesfrihet og mangler en bekvem liggeplass

Fortsatt står mange norske kyr oppbundet på bås store deler av året, og mange ungdyr står svært trangt i binger med fullspaltegolv. En del okser står oppbundet i båser beregnet for melkekyr, uten mykt liggeunderlag eller mulighet for beite eller mosjon. Nyfødte kalver holdes i små enkeltbinger i opptil åtte uker.

Regelverket og driftssystemene for storfe bør utvikles slik at alle dyr får en bekvem liggeplass og nok plass til naturlig bevegelse. Det bør også være et mål at alle storfe får tilstrekkelig mosjon på beite eller andre uteområder.

⁹ Dyrevelferdslovens §8, akvakulturdriftsforskriften §20

¹⁰ Noen eksempler på dette finner vi i torskoppdrett, oppdrett av rognkjeks og berggylt, produksjon av triploid laks og utvikling av nye typer merder.

5. Spesielle utfordringer for velferden til sau og tamrein

5.1. Tusenvis av sauer og tamrein går tapt på beite hvert år

De totale tapstallene for 2022 var 70 078 sauer og 80 228 tamrein. Av disse ble anslagsvis 16 173 (23 %) sauer og 22 817 (28 %) tamrein skadet og drept av rovdyr.

Disse tapene, og de store lidelsene som er forbundet med dem, bør reduseres betraktelig. Det bør utredes grundig hva årsakene er, og hvordan næringa og myndighetene kan gjøre beiteområdene tryggere for dyra. Tiltak som sikrer at beitedyr og rovdyr skiller i større grad enn det som er tilfelle i dag, er sentralt. Likeledes hva som kan og bør gjøres for å unngå at tamrein sulter på grunn av mangelfullt beitegrunnlag.

Det bør vurderes å forskriftsfeste nærmere regler om hva dyreholdere skal gjøre for å beskytte dyra sine mot rovdyr og andre farer på beite.

6. Spesielle utfordringer for velferden til fjørfe

6.1. Fjørfe har ikke nok bevegelsesfrihet

Utviklingen har gått i retning av mer miljøberikelser for fjørfe, og næringen har spilt en aktiv rolle i dette. Samtidig er dyretettheten i standard fjørfeproduksjon svært høy sammenliknet med oppdatert kunnskap om hvor mye plass fuglene trenger til å bevege seg og utføre naturlig atferd. Det bør derfor vurderes å forskriftsfeste krav om mer areal per individ og miljøberikelser.

6.2. Det brukes slaktekylling som vokser for hurtig

Hurtig vekst har lenge gitt store velferdsproblemer for slaktekyllinger. Det finnes mer saktevoksende hybrider i norsk produksjon, som viser bedre velferdsresultater enn de hurtigvoksende. Dyreholdere bør motiveres til å gå over til raser med lavere veksthastighet og mindre omfattende helse- og velferdsutfordringer¹¹.

6.3. Ender og gjess har ikke tilgang til badevann

Fugler som fra naturens side er svømmende, bør få dekket sitt naturlige behov for badevann i fangenskap. Det bør derfor vurderes å forskriftsfeste krav om badevann for ender og gjess i som holdes for produksjonsformål.

7. Spesielle utfordringer for velferden til hobby- og selskapsdyr

7.1. Mange dyreholdere har ikke god nok kompetanse

Mange skaffer seg hobby- og selskapsdyr uten å ha nok kunnskap, interesse, tid, penger eller fysisk evne til å gi dyra et godt liv. Impulskjøp av slike dyr bør reduseres så mye som mulig. Holdningskampanjer og veiledning kan bidra til det, og til at de som skaffer seg dyr, sørger for å være kompetente.

Antallet hjemløse katter bør reduseres vesentlig. ID-merking, kastrering og sterilisering av katter som får gå fritt utendørs, er nødvendig for å redusere antallet hjemløse katter. Holdningskampanjer og veiledning kan bidra til å oppnå dette. Men det bør også vurderes om slike tiltak skal forskriftsfestes.

¹¹ Under 50 g tilvekst per dag iht. EFSA-rapport (2022)

Hold av hest er forskriftsregulert, men forskriften bør revideres i tråd med ny kunnskap og samfunnets oppfatninger. Det bør også vurderes å forskriftsregulere hold av selskapsdyr og andre hobbydyr enn hest.

7.2. Hunder og katter avles med usunne arvelige egenskaper

Avl av hunder og katter bør bli mer organisert og regulert. Holdningskampanjer og veiledning kan bidra til å redusere etterspørselen etter hunder og katter med usunne egenskaper. Regler om avl av hund bør forskriftsfestes slik Mattilsynet har foreslått. Det bør vurderes om også avl av katt skal forskriftsreguleres.

7.3. *Dyr utsettes for belastninger når de brukes til å trene eller utøve andre aktiviteter med andre dyr*

Denne utfordringen er særlig aktuell for fugler og småvilt som brukes i trening av jakthunder. Det bør avklares i en forskrift om og på hvilke vilkår dyr kan brukes på denne måten. Det bør vurderes å utvide dyrevelferdsloven § 26, slik at den omfatter slike aktiviteter.

8. Spesielle utfordringer for velferden til forsøksdyr

8.1. *Det brukes altfor mange oppdrettsfisk i forsøk*

Det grunnleggende kravet om «replacement, reduction and refinement» (3R) må vektlegges i betydelig større grad i forbindelse med bruk av oppdrettsfisk i forsøk. Det bør vurderes å presisere dette i Mattilsynets instruks for forvaltning av regelverket om bruk av dyr i forsøk.

8.2. *Dyr brukes i strid med kravet om tillatelse fordi det er uklart om aktiviteten regnes som forsøk*

Grensa mellom forsøk og «ikke-eksperimentelle» aktiviteter med dyr bør avklares. Dette kan til en viss grad oppnås gjennom Mattilsynets tolkning og veiledning, men det bør også vurderes om grensa kan og bør presiseres nærmere i forsøksdyrforskriften.

Det bør også vurderes å fastsette en forskrift for å regulere «forvaltningsmerking» og annen aktivitet med viltlevende dyr i grenselandet mot forsøk.

9. Spesielle utfordringer for velferden til viltlevende dyr

9.1. *Det tas for lite hensyn til velferd for viltlevende dyr*

Hensynet til dyrevelferd bør være obligatorisk når det blir vurdert å tillate inngrep i naturen eller treffe andre beslutninger på miljøområdet. Dyrevelferdsloven § 15 bør utvides til å gjelde også store innretninger som veier og anlegg for vindkraft og vannkraft.

Hensynet til dyrevelferd bør også styrkes i opplæring av jegere¹², fiskere og andre som driver aktiviteter med viltlevende dyr.

9.2. *Dyrevelferd er ikke tilstrekkelig prioritert i kommersielle fiskerier og fritidsfisket*

Fisk og tifotkreps bør håndteres mer skånsomt. Dyr som ikke skal holdes i live eller slippes ut, bør bedøves og avlives raskt. For å oppnå dette og styrke holdningene og oppdatere kompetansen om dyrevelferd, bør det innledes en dialog mellom myndighetene og fiskernes interesseorganisasjoner. Rutiner og utstyr bør gjennomgås og utvikles for å legge til rette for bedre dyrevelferd. Det bør vurderes å forskriftsfeste hvordan dyra skal håndteres og avlives i både de kommersielle fiskeriene og fritidsfisket.

¹² For eksempel skjerpe skyteprøver for å sikre raskere død

Såkalt «fang og slipp» av fisk er etisk betenkelig og juridisk uavklart. Det bør derfor vurderes å forskriftsregulere aktiviteten.

9.3. Omsetning av levende tifotkreps til forbrukere innebærer store belastninger for dyra

De fleste forbrukere vet ikke hvordan en hummer eller krabbe skal holdes eller avlives på en forsvarlig måte. Det bør derfor vurderes å forskriftsfeste forbud mot å selge levende tifotkreps til forbruker. Det bør også vurderes å forskriftsregulere hold, transport, bedøving og avliving av tifotkreps hos restauranter, butikker og andre næringsaktører.