

Innspill fra Miljødirektoratet til ny dyrevelferdsmelding

Vi viser til invitasjon fra Landbruks- og matdepartementet 9. juni 2022 og fra Nærings- og fiskeridepartementet 8. august 2022 om å bidra med skriftlig innspill til kommende stortingsmelding om dyrevelferd. I arbeidet med meldingen vil departementene se nærmere på utviklingen i norsk dyrehold og husdyrproduksjon, og på ny kunnskap om dyrevelferd.

Innvitasjonen fra departementene inneholder ingen nærmere spesifisering av hvilke temaer det ønskes innspill om. Miljødirektoratet har ansvar for forvaltning av vilt og lakse- og innlandsfisk, og for å utforme og håndheve regelverket om jakt og fiske. Miljødirektoratet mener at det er viktig at også ville dyrs velferdsmessige behov og utfordringer blir gjenstand for en nærmere vurdering i den kommende dyrevelferdsmeldingen. I dette innspillet vil vi blant annet peke på noen dyrevelferdsmessige sider ved vårt arbeid med vilt og lakse- og innlandsfisk. Miljødirektoratet legger til grunn at vi blir involvert i det videre arbeidet med meldingen på områder som berører våre forvaltningsområder.

Innspillene fra Miljødirektoratet er todelt, hvor del 1 omfatter dyrevelferd i landdyrsektoren (alle landdyrarter og dyreholdskategorier) innenfor LMDs ansvarsområde, og del 2 gjelder akvatiske dyr og akvatiske dyreholdskategorier innenfor NFDs ansvarsområde.

1. Dyrevelferd i landdyrsektoren

1.1 Innledning

LMD ber om innspill om alle landdyrarter og dyreholdskategorier som dyrevelferdsloven gjelder for innenfor deres ansvarsområde.

Miljødirektoratets ansvar for dyrevelferd i landdyrsektoren er en sentral del av viltforvaltningen og er blant annet ivaretatt gjennom viltloven § 19 og naturmangfoldloven § 15. Selv om Mattilsynet har hovedansvaret for dyrevelferd i Norge, så har Miljødirektoratet også et selvstendig ansvar for å ivareta dyrevelferd i viltforvaltningen.

Viltforskriften som trådte i kraft 1. april 2020 samlet fire tidligere forskrifter på området. I de eldre forskriftene var det presisert hvordan dyrevelferden skulle ivaretas ved håndteringen av dyr. Disse bestemmelsene ble foreslått tatt ut i den nye viltforskriften, og ble erstattet av en ny bestemmelse i § 1-3, hvor det presiseres at all innfangning, hold og annen aktivitet som utføres med hjemmel i denne forskriften, skal utføres i samsvar med dyrevelferdsloven og matloven.

Dyrevelferd er et bakenforliggende teppe for alle bestemmelser i viltloven, og hele viltlovstrukturen bygger opp om dette ved at mange bestemmelser regulerer ulike former for dyrevelferd. Et eksempel er regler som minsker risikoen for skadeskyting under jakt mm. I Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd side 106 uttales det at hva som er dyrevelferdsmessig forsvarlig blant annet avhenger av hvilken art det jaktes på. Det vises videre til at kravet til human jakt er nedfelt i viltlovgivningen, og at de jakt- og fangstmetoder som er lovlige etter viltlovgivningen, også vil være forsvarlige etter dyrevelferdslovgivningen. Det er allerede spilt inn til Landbruks- og matdepartementet at detaljene om hvordan dette skal reguleres og hvordan forholdet mellom de to lovene skal være, må avklares i forbindelse med ny viltlov.

Dyrevelferdsloven retter seg i stor grad mot dyreeier, siden tamdyr alltid vil ha en eier. Vilt har i motsetning til dette ingen eiere, det er såkalt eierløst, og det grunnleggende viltlovverket bygger også på dette. Det vil derfor i tilfeller med møter mellom rovdyr og tamdyr kunne oppstå dyrevelferdssituasjoner hvor også andre hensyn som økonomi og bestandsmessige forhold vil kunne spille inn, i tillegg til dyrevelferd.

1.2 Dyrevelferdshensyn under jakt og fangst

En del av forvaltningen til Miljødirektoratet omhandler også avliving av vilt, for eksempel under jakt og fangst, ved skadefelling og i andre sammenhenger. På dette området er avlivingsmetoder regulert både gjennom viltlovgivningen og gjennom dyrevelferdslovgivningen.

Om begrepet human jakt

Viltloven § 19 sier at jakt og fangst skal utøves på en slik måte at viltet ikke utsettes for unødige lidelser og slik at det ikke oppstår fare for mennesker eller husdyr eller skade på eiendom. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 9 (1980-1981)) står det at *Bestemmelsen er i samsvar med lov om dyrevern av 20. desember 1974, og må ses som en presisering av prinsippet i lovforslagets § 3, som retter seg mot all virksomhet. Prinsippet om human jakt må følges opp med regler om tillatte våpen- og ammunisjonstyper, fangstredskaper og gift og andre kjemiske midler, se §§ 20, 24 og 25."*

Innholdet i bestemmelsen er utdypet gjennom forarbeider og rettspraksis, noe som gjør at innholdet i den etiske standarden vil kunne være noe dynamisk og utvikle seg med tiden som følge av ny kunnskap, endrede samfunnsforhold og tekniske nyvinninger. Av forarbeidene til endringer i viltloven, naturmangfoldloven mv., Prop 161 L (2012-2013), fremgår det at § 19 i viltloven er en rettslig standard for hva som til enhver tid er god jegermoral. Videre fremgår det at grunnleggende regler som er viktige elementer i den rettslige standarden som viltloven § 19 legger til grunn for human jakt, er at jegeren må inneha den kunnskap og de ferdigheter samfunnet etterspør for å drive en human og sikker jaktutøvelse.

Om fangst av vilt

Levendefangst av vilt er regulert i viltloven § 24. Av bestemmelsen fremgår det at bruk av fangstredskaper mot annet enn smågnagere og krypdyr er forbudt om ikke annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Departementet er gitt myndighet til å tillate bruk av fangstredskaper under visse forutsetninger, og de er gitt myndighet til å fastsette krav om typegodkjenning. Nærmere regler er gitt i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst kapittel 9. Her er det egne bestemmelser for hvilke arter det kan drives fangst på, tillatte fangstredskaper, merking og varsling, tilsyn, avliving og melding til kommunen. Viltforskriften kapittel 2 åpner opp for fangst av dyr til vitenskapelige eller andre særlige formål. Dette gjelder som oftest forsknings- og kartleggingsformål, og slik fangst kan være viktig for å bidra til økt kunnskap.

Forskriften krever at avlivingen skjer sikkerhetsmessig forsvarlig og på en slik måte at viltet ikke utsettes for unødig lidelse. Miljødirektoratet vurderer det som hensiktsmessig at dyrevelferden ved fangst av vilt fortsatt ivaretas gjennom viltloven.

1.3 Dyrevelferdshensyn i dyrehold

Viltloven § 7 regulerer adgangen til å holde vilt i fangenskap, og sier at ingen skal holde vilt i fangenskap med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Bakgrunnen for bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 54 (1992-1993) kapittel 7 hvor det blant annet står:

"Når vilt holdes fanget kan dette stride mot de verdier både dyrevernloven og viltloven bygger på. Vilt vil per definisjon ha sitt naturlige tilhold i vill tilstand og lett kunne lide i fangenskap. Forbudet mot at dyr skal lide i utrenghsmål, se dyrevernloven § 2 og viltloven § 3, tredje ledd, kan nevnes i denne sammenheng. Etter dyrevernloven § 2 skal det «tårast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret, så det ikkje kjem i fare for å lida i utrenghsmål».

Hold av vilt i fangenskap er nærmere regulert i viltforskriften kapittel 4, hvor det er gitt konkrete unntak fra forbudet mot hold av vilt, blant annet til oppdrett av hjort og dåhjort. Pelsdyroppdrett av rev og mink, og villsvinoppdrett som skjer innendørs, reguleres ikke i viltforskriften, se § 4-5. Av § 4-2 framkommer det konkret forbud mot hold av vilt for bestemte formål. Dette kan belyses i ny dyrevelferdsmelding.

Etter viltforskriften § 4-8 kan Miljødirektoratet gi tillatelse til hold av vilt i dyrepark eller for midlertidig fremvisning. Direktoratet praktiserer hold i dyreparker restriktivt. Det tillates blant annet ikke innfangning av voksne individer av viltarter for å plassere i dyreparker eller på besøksgårder. Det er også et forbud mot at rovfugler og ugler holdes i dyrepark eller benyttes til fremvisning.

Det er fra flere hold et ønske om å ta flere arter inn i oppdrett enn det vi har næringsmessig tradisjon for i Norge i dag. Det er viktig at dette vurderes i et langsiktig perspektiv, siden det erfaringsmessig oppstår dyrevelferdsmessige problemstillinger knyttet til oppdrett av nye arter.

En annen utfordring på dette området er at vilt har sitt naturlige tilhold i vill tilstand, og dermed lett kan lide i fangenskap. Det kan stilles spørsmål rundt når det bør være tillatt å holde vilt i fangenskap; for oppdrett, dyreparker, besøksgårder og for rehabilitering. Miljødirektoratet registrerer at enkelte organisasjoner og enkeltpersoner ønsker å fange inn vilt for å "redde" ethvert skadd individ, også i tilfeller hvor dyrene ikke kan rehabiliteres for senere å kunne settes ut i det fri. Dette er en problemstilling som bør belyses nærmere i stortingsmeldingen.

Utgangspunktet må være at vilt ikke hører hjemme i fangenskap. I situasjoner hvor det skal vurderes hva som skal skje med det skadde viltet, må man derfor vurdere de dyrevelferdsmessige konsekvensene av de ulike alternativene og av for eksempel å sette vilt i dyrepark.

Innfangning av vilt reguleres i viltforskriften kapittel 2, og ringmerking av fugl kan berøre en del dyrevelferdsmessige problemstillinger.

Utsetting av vilt i naturen reguleres i viltforskriften kapittel 6. I den forbindelse er det relevant å vise til at Sivilombudet i sak 2019/4547 på side 6 slår fast at dyrevelferd for viltlevende dyr er et relevant hensyn ved vurderingen av søknader om utsetting av fremmede organismer (for eksempel fasan og raphøns). De fuglene som det søkes utsetting av anses i denne sammenheng også som viltlevende dyr. At dyrevelferd er et relevant hensyn, følger også direkte av naturmangfoldloven § 15.

1.4 Hjelpelikt for ville dyr ved påkjørsler

For ville dyr er det en rekke utfordringer knyttet til dyrevelferdsloven § 4 første og annet ledd.

For ville dyr er ofte den beste hjelpen å avlive dyret. Dette bør fortsatt komme tydelig fram i lovverket, samtidig som det er viktig at det kommer mer presist fram *hvem* som har ansvaret for oppfølging der dyr bør/må avlives.

Kommunen har ansvar for fallvilt av hjortevilt (elg, hjort, rådyr og villrein, alle definert som storviltarter). Alle kommuner skal ha ettersøksjegere/fallviltpersonell med riktig kompetanse til å håndtere situasjoner med syke eller skadde hjortevilt. Kommunen skal derfor varsles dersom man vurderer å avlive hjortevilt. For store rovdyr og kongeørn er det statsforvalteren som har ansvaret for oppfølging og avliving.

For mellomstore ville dyr er det i dag en utfordring. Det er ikke egnet at enhver skal forsøke å avlive dyr som for eksempel rev eller grevling. For slike arter har heller ikke kommunen eller statsforvalteren noen formell rolle, og vi erfarer at det er sjelden at veterinær eller politiet bidrar til å avlive syke/skadde dyr i slike situasjoner. Her bør Mattilsynet og Miljødirektoratet i samarbeid finne hvem som skal ha ansvaret, og dette må tydeliggjøres i både lovverk, veiledere og i praksis.

1.5 Handel med truede dyrearter

Miljødirektoratet tar ofte beslag både i fremmede organismer og arter som omfattes av Cites-regelverket (regulering av handel med truede arter), og dyrevelferdshensyn inngår da i vurderingene. Dette gjelder også ved oppdrett og hold av truede arter som kjæledyr, hvor en i meldingen bør se på etiske og dyrevelferdsmessige utfordringer.

1.6 Andre relevante dyrevelferdshensyn

Oljesøl/sjøfugl-problematikk: I Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) om lov om dyrevelferd står det under pkt. 2.2.2 om hjelpeplikten at det ikke er intensjonen at bestemmelsen skal komme til anvendelse i tilfeller der et større antall dyr er utsatt for sykdom, skade eller annen lidelse utenom det vanlige, eksempelvis skadet sjøfugl som følge av oljesøl. Varslingsplikten vil da komme til anvendelse, og aktuelle myndigheter må vurdere om det skal iverksettes tiltak og hvem som er ansvarlige for gjennomføringen. Miljødirektoratet må dermed kobles inn ved større hendelser hvor oljesøl og sjøfugl kan være involvert.

2. Dyrevelferd for akvatiske dyr

2.1 Innledning

NFD ber om innspill knyttet til akvatiske dyr som er omfattet av dyrevelferdsloven (fisk, tiftokreps og blekksprut). Miljødirektoratet er sektormyndighet med ansvar for forvaltning av villlevende lakse- og innlandsfisk og ferskvannskreps (edelkreps, signalkreps) etter lakse- og innlandsfiskloven og naturmangfoldloven. Nedenfor vil vi omtale dyrevelferdsmessige problemstillinger knyttet til akvatiske dyr som det vil være aktuelt å berøre i den kommende dyrevelferdsmeldingen.

2.2 Fang og slipp-fiske/gjenutsetting av fisk

Gjenutsetting av fisk inngår i dag som ledd i bestandsforvaltningen og reguleringen av fisket i mange laksevassdrag. Blant annet finnes det bestemmelser om minstemål, fisketider, fangstkvoter osv., som i praksis innebærer at fanget fisk må settes ut igjen. Det er likevel høsting som er siktemålet med dette fisket, og Miljødirektoratet åpner som hovedregel ikke for fiske der bestanden(e) ikke tåler beskatning.

I forarbeidene til dyrevelferdsloven uttalte departementet at " det kan være mange legitime grunner til at fisk som er fanget settes tilbake. Et generelt forbud i loven mot gjenutsetting anses ikke hensiktsmessig, men det enkelte utslippet må være forsvarlig", jf. Ot. prp. nr. 15 (2008-2009), kapittel 2.2.19. Da Stortinget behandlet dyrevelferdsloven, uttrykte næringskomiteen støtte til dette ("Komiteen har merket seg at loven ikke innfører noen forbud mot fang og slipp"), jf. Innst. O. nr. 65 (2008-2009), kapittel 2.10.

I en vurdering av fang og slipp av anadrome laksefisk i 2010 uttalte Vitenskapskomiteen for mattrygghet at negativ påvirkning på fiskens velferd er sannsynlig, blant annet ved at fisk blir skadet ved kroking og utsatt for stress og andre påkjenninger når den dras inn. VKM mente at velferdsutfordringer knyttet til fang og slipp kan møtes gjennom krav til fiskeutstyr, prosedyrer for håndtering av fisken før den slippes ut og opplæring av sportsfiskere og fiskeguider. Det finnes i dag

god veiledning om hvordan den enkelte fisker skal forholde seg for å ivareta god fiskevelferd ved gjenutsetting.

Rettet fiske (fiske rettet mot ønsket art, størrelse, kjønn, livsstadier), innebærer i mange tilfeller økte muligheter for utøvelse og utvikling av næring, opplevelser og friluftsliv i overensstemmelse med naturmangfoldlovens bestemmelser om vilkår for høsting. I den kommende dyrevernsmeldingen bør det tydelig framkomme at gjenutsetting er et sentralt virkemiddel i bestandsforvaltningen av anadrome laksefisk. Samtidig må velferdsutfordringer knyttet til fang og slipp møtes gjennom blant annet krav til fiskeutstyr og prosedyrer for håndtering av fisken.

I de seinere årene har det vokst fram et artsfiskemiljø i Norge. For en artsfisker er motivasjonen for fisket ikke nødvendigvis å høste av en ressurs, men knyttet til utfordringen ved å få mange forskjellige arter på kroken. Flere av artene det fiskes etter brukes i liten grad som mat i Norge. Det framstår som noe uklart hvilke grenser dyrevelferdsloven setter for fang og slipp-fiske/gjenutsetting, blant annet fang og slipp-fiske som ikke er begrunnet i bestandshensyn. Her må interessene til fisketuristnæringen avveies mot fiskevelferdsmessige utfordringer. Fisketurisme er i dag en betydelig næring mange steder i Norge.

2.3 Smitte av sykdommer

Oppdrett av laksefisk er en relativt ny kilde til oppformering og smitte av sykdommer som kan ramme laksefisk. Dette gjelder i særlig grad lakselus. Forekomsten av lakselus har økt mye etter at oppdrett fikk stort omfang fra 1990-tallet. Dette har forårsaket mye lidelse for, og forhøyet dødelighet hos, vill laksefisk.

Lakselus og andre sykdommers påvirkning på oppdrettsfisken har fått mye oppmerksomhet. Miljødirektoratet mener at det bør settes større fokus på de samme lidelsene på villfisken, også i den kommende dyrevernsmeldingen.

2.4 Steril oppdrettslaks

Innkryssing av rømt oppdrettslaks i ville laksebestander er en av de største truslene mot villaksens produksjon og eksistens. Mattilsynet og Miljødirektoratet arbeider med en felles bestilling til Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) om bruk av triploid oppdrettslaks og dennes velferd. Fordelene for villaksstammene ved bruk av triploid (steril) fisk i oppdrett bør tillegges vekt når det skal avgjøres om bruk av triploid fisk skal aksepteres. Denne vesentlige miljøfordelen bør veies opp mot andre velferdsutfordringer.

2.5 Krepsefiske

For å møte velferdsmessige utfordringer ved teinefiske etter sjøkreps er det innført krav om at teinene blant annet skal ha rømningshull med råtnetråd. Flere år har det blitt rapportert om et stort antall tapte teiner i teinefisket etter edelkreps i vassdrag. Også i dette fisket bør det vurderes om det skal innføres lignende tiltak.