



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 8

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Pelsdyrnæringen



Innhold

1	Sammendrag – meldingens hovedinnhold	5	7	Konklusjon og anbefaling om pelsdyrnæringen	38
2	Innledning	8	8	Tiltak for å forbedre velferden for pelsdyr	39
2.1	Hvorfor en stortingsmelding om pelsdyrhold?	8	8.1	Spesifikke velferdsproblestillinger	39
2.2	Utvalget for gjennomgang av pelsdyrnæringen i Norge (pelsdyrutvalget)	8	8.1.1	Domestisering	39
			8.1.2	Innfanging av rev med tang og fiksering ved brunstkontroll og inseminasjon	42
3	Om pelsdyroppdrett	10	8.1.3	Oppstalling i nettingbur med innskrenket bevegelsesfrihet	43
3.1	Kjennetegn ved pelsdyrnæringen	10	8.1.4	Mulighet for å utøve normal atferd, herunder behov for sysselsetting	46
3.2	Beskrivelse av driftsformen	11	8.1.5	Mulighet for artstypisk matsøk og eteatferd	48
3.3	Omfang og økonomisk betydning	12	8.1.6	Overvekt hos blårev og restriktiv føring av avlsdyr	48
3.4	Regelverk – internasjonalt og nasjonalt	15	8.1.7	Fravær av svømmevann til mink og gravemuligheter for rev	50
4	Formålet med pelsdyrhold	17	8.1.8	Behov for gjemmedest	51
4.1	Vurderinger av formålet med pelsdyrhold	17	8.1.9	Hold av pelsdyr i grupper	52
4.2	Høringsinstansenes innspill	17	8.1.10	Krysningsrev	54
4.3	Departementets vurdering	18	8.2	Spesielt om tiltak for å sikre etterlevelse av regelverk	55
5	Naturmangfold og miljø	20	8.2.1	Høringsinstansenes innspill	55
5.1	Naturmangfold	20	8.2.2	Departementets vurdering	56
5.1.1	Høringsinstansenes innspill	20	8.3	Forskning og utvikling	57
5.1.2	Departementets vurdering	22	8.3.1	Høringsinstansenes innspill	57
5.2	Fôr	23	8.3.2	Departementets vurdering	58
5.2.1	Høringsinstansenes innspill	23	8.4	Næringens tiltak for å bedre dyrevelferden	58
5.2.2	Departementets vurdering	24			
5.3	Gjødsel	25			
5.3.1	Høringsinstansenes innspill	25			
5.3.2	Departementets vurdering	27			
5.4	Andre forhold	27			
6	Dyrevelferd	29	9	Oppsummering av foreslåtte tiltak	60
6.1	Oppfølging av dyrevelferds-meldingen	29	10	Vurdering av hvorvidt pelsdyrhold kan være i strid med dyrevelferdsloven	61
6.2	Dyrevelferd – sentrale vurderings-tema	30	10.1	Høringsinstansenes innspill	62
6.3	Høringsinstansenes innspill til NOU 2014: 15 vedrørende dyrevelferd	32	10.2	Departementets vurdering	63
6.3.1	Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn	32	11	Vurdering av styrt avvikling	67
6.3.2	Bransjeorganisasjoner mv.	32	11.1	Rettslige forhold	67
6.3.3	Dyrevernerorganisasjoner mv.	34	11.1.1	Grunnlovsspørsmålene	67
6.3.4	Fagmyndighet og fagmiljøer	35	11.1.2	EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 – vern om eiendom	68
6.4	Departementets overordnede vurdering av dyrevelferd i pelsdyrholdet	35	11.2	Tap for pelsdyroppdretterne	69
			11.2.1	Tap for minkoppdrettere	70
			11.2.2	Tap for reveoppdrettere	70

11.2.3	Samlede tap for produsentene ved styrt avvikling av pelsdyrnæringen	71
11.2.4	Departementets vurdering	71
11.3	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	71
11.4	Gjennomføring av et eventuelt forbud mot pelsdyrhold	72
11.4.1	Rettslig gjennomføring	72
11.4.2	Overgangsperiode	74
11.5	Eventuelt forbud mot import og omsetning av pelsprodukter	75
11.5.1	Forholdet til EØS-avtalen	75
11.5.2	Forholdet til WTO-regelverket	76
11.5.3	Departementets vurdering	77

12	Administrative og økonomiske konsekvenser	79
12.1	Konsekvenser for pelsdyr-oppdretterne	79
12.2	Konsekvenser for staten	79

Vedlegg

1	Lovavdelingens vurdering: Forbud mot pelsdyroppdrett – vernet etter Grunnloven og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1	81
---	--	----



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 8

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Pelsdyrnæringen

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 4. november 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Sammendrag – meldingens hovedinnhold

Denne stortingsmeldingen gjennomgår pelsdyrnæringen blant annet på grunnlag av rapporten NOU 2014: 15 *Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?* fra et offentlig oppnevnt utvalg (pelsdyrutvalget), og høringsinnspillene til denne. Meldingen følger også opp anmodningsvedtak fra Stortinget om å vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget.

Kapittel 2 gir en nærmere orientering om bakgrunnen for stortingsmeldingen.

Kapittel 3 presenterer noen hovedtrekk ved pelsdyroppdrett og gir en beskrivelse av driftsformen, omfanget av pelsdyroppdrett samt regelverk for pelsdyrhold internasjonalt og i Norge.

Det er for tiden om lag 245 pelsdyrgårder i drift i Norge. De fleste produsentene har enten mink eller rev (sølvrev og/eller blårev), men flere produsenter har både mink og rev. Førstehåndsverdien av den norske pelsskinnproduksjonen har variert mellom 207 og 485 millioner kroner pr. år siden år 2000 (nominelle tall). I 2015 var det ifølge Menon Economics totalt 316 årsverk i primærproduksjonen av pelsdyr. I tillegg sysselsatte næringen ytterligere om lag 100 personer i produksjon

og distribusjon av pelsdyrfôr. Tilnærmet alle skinn fra norske pelsdyr blir eksportert.

Det norske regelverket for dyrevelferd i pelsdyrholdet, og kontrollen med dette, vurderes å være vel utviklet og blant de beste i internasjonal sammenheng.

Kapittel 4 tar opp etiske problemstillinger knyttet til formålet med pelsdyroppdrett, nærmere bestemt om det er en etisk relevant forskjell på om dyr holdes for å bli til mat, for produksjon av skinn eller pels eller som hobby- og selskapsdyr.

Kapittel 5 drøfter pelsdyrholdets påvirkning på naturmangfold og miljø. Mink er ikke naturlig hjemmehørende i Norge. De villlevende minkbestandene ble etablert i en tid da rømmingssikringen av pelsdyranlegg var dårligere enn i dag. Siden 2009 har det i regelverket vært krav om inngjerding som sikrer mot rømming. Varslings- og tiltakspunkt i forbindelse med rømming ble innført da naturmangfoldloven kapittel 4 trådte i kraft 1. januar 2016.

Ved at pelsdyrfôr i stor grad baseres på råstoffer som er biprodukter fra slakterier, oppnås en gunstig totalutnyttelse av organisk materiale fra fisk og slaktedyr samtidig som mengden avfall fra slakteriene reduseres.

Kapittel 6 omhandler temaet dyrevelferd. Det gis en nærmere omtale av den oppfølgingen av utfordringer i pelsdyrholdet som har skjedd etter St.meld. nr. 12 (2002–2003) Om dyrehold og dyrevelferd. Videre presenteres en del sentrale begreper som i dag er vanlig å benytte når dyrevelferden skal vurderes; dimensjonene biologisk funksjon, subjektiv opplevelse og naturlig liv. Det gis en nærmere omtale av forhold som kan indikere henholdsvis god og dårlig dyrevelferd ut fra disse tre dimensjonene. Norsk pelsdyrhold vurderes ut fra disse dimensjonene.

Kapittel 7 presenterer departementets overordnede konklusjon og anbefaling om pelsdyrnæringen. Det fremkommer at norsk pelsdyrnæring er en lønnsom eksportnæring som bidrar til økonomisk verdiskaping i landet. Næringen er liten, men viktig i flere distrikter. Departementet mener at det fortsatt finnes en rekke dyrevelferdsutfordringer i pelsdyrholdet, men at disse kan løses ved ytterligere innstramminger i regelverket og tiltak for å styrke etterlevelsen av dette.

Det pekes på at vi i Norge har høy kompetanse hos dyreholderne, samt at vi har et regelverk og en offentlig kontroll som er godt utviklet, og allerede er blant de beste i internasjonal sammenheng. Det er ikke holdepunkter for at et eventuelt forbud mot pelsdyrhold i Norge vil redusere etterspørselen etter pelsdyrskind. Dette tilsier at ved et eventuelt forbud mot pelsdyrhold i Norge, vil produksjonen som i dag skjer i Norge bli flyttet til land som har et annet regelverk og en annen kontroll enn oss. Dette vil ikke gi bedre forutsetninger for god dyrevelferd for pelsdyrene.

Utfordringene knyttet til naturmangfold og miljø er ikke av en slik art at de tilsier at pelsdyrnæringen bør avvikles.

Kapittel 8 gjennomgår spesifikke dyrevelferdsproblemstillinger som ble tatt opp i NOU 2014: 15 og i høringen av denne.

Kapittel 9 gir en oppsummering av de foreslåtte tiltakene i meldingen.

Regjeringen vil

- videreføre muligheten til å drive pelsdyroppdrett med en dyrevelferd som er i front internasjonalt
- innføre nye forskriftskrav
 - om forbud mot gruppehold av mink (dvs. to eller flere av samme kjønn i samme oppholdsenehet)
 - som skal forebygge feil beinstilling hos rev
 - om journalføring av grunnlag for utvelgelse av avlsdyr for å effektivisere avlen mot mer tillitsfulle dyr

- om utvidet dokumentasjonsplikt når det gjelder tilsyn med og stell av dyrene, herunder fôringsrutiner, bruk av aktivitetsobjekter og tiltak for sosialisering av dyr
- innskjerpe praksis og eventuelt presisere forskriften når det gjelder bruk av nakketang, restriktiv fôring av avlsdyr, bruk av aktivitetsobjekter og utforming av skjul til rev
- videreføre prioritering av tilsyn med dyrevelferd i pelsdyrnæringen og sikre effektiv håndheving og bruk av virkemidler
- vurdere forhold knyttet til håndtering og bruk av pelsdyrgjødsel i pågående gjennomgang av gjødselvareforskriften
- gå i dialog med næringen om eventuelle bidrag til å ta ut villmink av norsk fauna
- stimulere til forskning på og utvikling av dyrevelferdsforbedrende tiltak i pelsdyrholdet

Kapittel 10 drøfter om pelsdyrhold kan være i strid med dyrevelferdsloven, slik flere høringsinstanser har hevdet.

Kapittel 11 gir en vurdering av styrt avvikling av pelsdyrnæringen som oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 11. desember 2014.

Det er fullt mulig både juridisk og praktisk å gjennomføre en styrt avvikling av norsk pelsdyrnæring ved et forbud mot pelsdyroppdrett. Dette vil føre til et økonomisk tap for pelsdyroppdrettere og tilknyttede virksomheter og sannsynligvis også til et samfunnsøkonomisk tap. Om, og i hvilken grad, staten må erstatte tap for oppdretterne, avhenger blant annet av avviklingsperioden for eksisterende virksomheter.

I kapittel 11.1 drøftes rettslige forhold ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot pelsdyroppdrett. Drøftingen er basert på en vurdering som er innhentet fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Lovavdelingen vurderte først om Grunnloven gir pelsdyroppdretterne vern mot at det innføres forbud mot pelsdyroppdrett. Deretter ble det vurdert om et forbud mot pelsdyroppdrett kan innebære en krenkelse av det vern av eiendom som er gitt i den europeiske menneskerettskonvensjon tilleggsprotokoll 1 artikkel 1.

Kapittel 11.2 vurderer hvilket tap som vil oppstå for pelsdyroppdretterne dersom det blir innført et forbud mot pelsdyroppdrett. Vurderingen er basert på en rapport som er innhentet fra Menon Economics i mars 2016. Rapporten omhandler samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et forbud mot pelsdyroppdrett. Det pekes på at tapene for produsentene i betydelig grad vil påvirkes av hvor raskt et

eventuelt forbud gjennomføres. Det er betydelig usikkerhet knyttet til størrelsen på tapene. Spesielt vil fremtidig pris på skinn og pelsdyrfôr samt den alternative verdien av pelsdyroppdretternes arbeidskraft, påvirke tapene i betydelig grad. Med de valgte forutsetningene har Menon kommet til at landets 125 minkprodusenter vil få et samlet tap på om lag 150 millioner kroner ved en avvikling om tre år. De 129 sølvrevprodusentene vil få et tap på om lag 5 millioner kroner og de 97 blårevprodusentene vil få et tap på om lag 29 millioner kroner. En eventuell avvikling av pelsdyrnæringen vil også ha konsekvenser for leverandører av varer og tjenester og andre som jobber i tilknytning til næringen, herunder de som produserer og transporterer pelsdyrfôr.

Kapittel 11.3 omhandler samfunnsøkonomiske konsekvenser av et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett. Menons konklusjoner er trukket på basis av beregnede priser, verdsetting av arbeidskraft, beregnet levetid på anlegg, en rekke antakelser om gjennomføring av drift og røkt, samt gjennomsnittlige besetningsstørrelser. I rapporten konkluderer Menon med at basert kun på prissatte virkninger, vil et forbud mot pelsdyrhold innebære et samfunnsøkonomisk tap på 227 millioner kroner hvis det innføres et forbud om ti år og et samfunnsøkonomisk tap på 465 millioner kro-

ner hvis forbudet kommer om tre år. På samme måte som i analysen av tap for produsenter, er det betydelige usikkerheter knyttet til de forutsetningene som er lagt til grunn i analysen.

Kapittel 11.4 drøfter gjennomføring av et eventuelt forbud mot pelsdyrhold i Norge. Det pekes på at et vedtak om forbud mot å drive en næring er inngripende og bør skje ved et lovvedtak eller med en utvilsom hjemmel i lov. I tilknytning til et eventuelt forbud mot pelsdyrhold er det aktuelt å gi nærmere bestemmelser om avviklingsperiode for virksomhet som er i gang og eventuelle bestemmelser om erstatning eller kompensasjon. Dette tilsier at det i tilfelle uansett bør gis en ny lov som samler de nødvendige bestemmelsene.

Kapittel 11.5 drøfter om et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett i Norge bør følges av et forbud mot import og omsetning av pelsprodukter. Departementet konkluderer med at det er flere forhold som tilsier at det ikke bør innføres et forbud mot innførsel av pelsprodukter selv om Stortinget skulle fatte vedtak om styrt avvikling av næringen i Norge.

Kapittel 12 omhandler administrative og økonomiske konsekvenser av de forslagene til innstramminger i regelverk som er anbefalt i meldingens kapittel 9.

2 Innledning

2.1 Hvorfor en stortingsmelding om pelsdyrhold?

Pelsdyrnæringen er en økonomisk lønnsom og internasjonalt konkurransedyktig eksportnæring, men har i lang tid vært omstridt.

Pelsdyrnæringen ble omtalt i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken Velkommen til bords* i punkt 3.6.2, og avsnittet munnet ut i at «[p]elsdyrnæringen er omstridt i Norge», og at «[r]egjeringen vil foreta en egen gjennomgang av pelsdyrnæringen og vil komme tilbake til Stortinget om saken.»

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte ved kongelig resolusjon 4. oktober 2013 et offentlig utvalg for å gjennomgå pelsdyrnæringen. Utvalget avga sin rapport 15. desember 2014 i NOU 2014: 15 *Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?*

Stortinget vedtok 11. desember 2014 å anmode regjeringen om «å vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyr-utvalget.»

Denne stortingsmeldingen gjennomgår pelsdyrnæringen, blant annet på grunnlag av pelsdyr-utvalgets utredning og høringsinnspill til denne. Meldingen følger også opp Stortingets anmodningsvedtak.

2.2 Utvalget for gjennomgang av pelsdyrnæringen i Norge (pelsdyr-utvalget)

I samsvar med mandatet tok utvalget blant annet opp økonomiske forhold, regelverk, næringens innvirkning på naturmangfold og miljø, motstanden mot pelsdyrhold, etiske spørsmål og dyrevelferd. Videre drøftet utvalget to hovedalternativer for pelsdyrnæringens fremtid i Norge, bærekraftig utvikling eller styrt avvikling.

Et flertall på fem medlemmer gikk inn for bærekraftig utvikling av næringen. Dette flertallet mente at dagens velferdsutfordringer er overkommelige og at velferden for pelsdyr vil være ivarettatt dersom regelverket etterlevs, og de fore-

slåtte tiltakene særlig knyttet til dyrevelferd blir fulgt opp innen rimelig tid. Videre forutsettes det at Mattilsynet må kunne reagere raskt og hensiktsmessig ved avdekking av alvorlige brudd på regelverket. Et mindretall på tre medlemmer gikk inn for styrt avvikling. Mindretallet viste i sin begrunnelse til de dyrevelferdsmessige utfordringene i norsk pelsdyrhold beskrevet i utredningen, herunder særlig dagens driftsformer. Mindretallet anså det som lite sannsynlig at behovet for nye driftsformer ville bli løst gjennom forskning i overskuelig fremtid. De vurderte også at nytten av pelsproduktene heller ikke er av en slik art at den kan rettferdiggjøre en produksjon hvor det stilles spørsmål ved dyrevelferden. Ett medlem ga ingen anbefaling om alternativene for pelsdyrnæringen.

Formålet med utredningen skulle være å bidra til forutsigbarhet om fremtidige rammevilkår for pelsdyrnæringen. I denne sammenheng understreket utvalget for det første at forutsigbarheten begrenses av at næringen konkurrerer i et internasjonalt marked der prisene svinger fra år til år. For det andre ble det vist til at selv med et regelverk med krav til dyrevelferd på samme nivå som for annet husdyrhold og med en streng etterlevelse av regelverket, er det lite sannsynlig at motstanden mot pelsdyrhold vil forsvinne.

Landbruks- og matdepartementet sendte pelsdyrutvalgets rapport på en bred høring våren 2015 og mottok i overkant av 100 høringssvar fra organisasjoner, fagmiljøer, offentlige instanser, politiske partiers lokallag og enkeltpersoner. I tillegg har Norges Pelsdyrslag (NPA) formidlet et ordføreropprop til støtte for pelsdyrnæringen. Dette ble støttet av 107 ordførere.

Oppsummert ønsker næringsrelaterte organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn en videreføring av næringen, mens dyrevernorganisasjoner og naturvernorganisasjoner ønsker styrt avvikling eller er kritiske til næringen. Flere fagmiljøer, slik som Veterinærinstituttet, Den norske veterinærforening og Rådet for dyreetikk, ønsker avvikling av næringen, mens 76 veterinærer har avgitt en samlet uttalelse til støtte for videreføring av næringen.

Mange av de som ønsker en bærekraftig utvikling fremhever næringens betydning for sysselsetting og bosetting, verdiskaping, skatteinntekter og opprettholdelse av små bruk i distriktene. Flere påpeker også at næringen utnytter slakteavfall til fôr.

En grunnleggende kritikk mot pelsdyrholdet, som er tatt opp av mange høringsinstanser, er at driftsformen med små og stimulfattige nettingbur ikke kan tilfredsstillende pelsdyras artstypiske behov, og at den er uforenlig med god dyrevelferd selv om driften skjer i tråd med gjeldende regelverk. Høringsuttalelsene omtaler også en rekke konkrete dyrevelferdsutfordringer og regelverksbrudd. I høringen fremkommer også at de rundt

100 privatpraktiserende veterinærene tilsluttet helsetjenesten for pelsdyr mener at dyrevelferden er god eller meget god i norsk pelsdyrhold.

Flere høringsinstanser som ønsker avvikling peker på at det er stor folkelig motstand mot næringen. Noen mener formålet med produksjonen taler mot næringen fordi pels er et unødvendig luksusprodukt.

Noen høringsinstanser tar opp miljøutfordringer knyttet til næringen og mulige negative konsekvenser for naturmangfoldet.

Høringsuttalelsene omtales nærmere under relevante kapitler i meldingen.

3 Om pelsdyroppdrett

3.1 Kjennetegn ved pelsdyrnæringen

Pelsdyroppdrett har både likheter med og forskjeller fra annen husdyrproduksjon. Nedenfor redegjør vi for noen hovedtrekk, i stor grad basert på en rapport fra Menon Economics. Rapporten er innhentet av Landbruks- og matdepartementet som grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett.

Jordbruksnæring i åpen, internasjonal konkurranse

Praktisk talt alle norskproduserte pelsdyrskinn eksporteres og selges på årlige internasjonale auksjoner i København og Helsingfors. Ca. 75 % av minkskinnene selges gjennom danske København Fur, mens resten av minkskinnene samt reve-skinnene selges gjennom Saga Furs i Finland. Kundene er skinnhandlere og fabrikk fra hele verden, med hovedvekt fra Kina, Russland og Øst-Europa.

Høy økonomisk risiko for langsiktige investeringer

Prisene for pelsskinn varierer fra år til år og påvirkes blant annet av faktorer som værforhold, motesvingninger og betalingssevne i ulike markeder. Ordningen med Pelsdyrnæringens Markedsutjevningfond, som er en mulighet for avsetning til fond med skattefordel, er derfor etablert for å jevne ut inntektene, samt å gjøre det mulig å starte opp produksjon også i perioder når prisene er lave. Investeringene i en pelsdyrfarm er på sin side langsiktige. Det kan regnes med at pelsdyrhus har en levetid på flere tiår, mens burene må fornyes noe oftere avhengig av kvalitet på netting og endring i krav til burenes størrelse og utforming. I all hovedsak har norsk pelsdyrproduksjon en marginal andel av verdensproduksjonen (mink ca. 1 % og rev knapt 2 %), men for sølvrev av høy kvalitet er den norske andelen større. Det er likevel ikke slik at man kan forvente at norske produsenter kan påvirke markedspris.

Kvalitet er avgjørende

Kvalitetsvurdering av produktene foretas av omsetningsleddet, og pelsen deles i et stort antall kvalitetsklasser. Prisvariasjonen mellom kvaliteter er stor. Norske skinn har gjennomgående høy produktkvalitet. Avlsarbeid og kompetanse om kvalitetsegenskaper er viktige årsaker til dette. Norsk revepels markedsføres under merkenavnet SAGA som nå eies av det finske auksjonshuset Saga Furs Oyj.

Dyreholders kompetanse har stor betydning

Pelsdyroppdretternes kompetanse har stor betydning, særlig for avl og valpetall. Evnen til å se og forstå dyrenes reproduksjonsevne, trivsel og utvikling, og til å drive parings-/inseminasjonsarbeid effektivt, må oppøves over tid. Også håndteringen av rå skinn må oppøves. I noen grad brukes spesialister i sesong, for eksempel ved inseminering av rev. I tillegg kommer daglig drift med ettersyn og fôring. Tradisjonelt har også oppdretterne vært aktive i lokale pelsdyrfôrlag. Den teknologiske utviklingen synes moderat. Fôringen er endret slik at særlig blåreven har økt betydelig i størrelse ved pelsing. Fôrmaskiner har mer enn 20 års historie, det samme gjelder kunstig inseminering av rev.

Personlige foretak underlagt detaljert regelverk og sertifiseringsordning

Pelsdyroppdrett drives i all hovedsak av personlige foretak, i likhet med annen jordbruksproduksjon i Norge. Det betyr at oppdretter er personlig ansvarlig for det økonomiske resultatet av virksomheten og hefter personlig for alle virksomhetens forpliktelser. Pelsdyrhold er ikke konsesjonspliktig. Hold av pelsdyr er regulert av et detaljert dyrevelferdsregelverk. Norges Pelsdyrslag (NPA) har i tillegg en bransjestandard for oppdrett av mink og rev for produksjon av pels, FarmSert. Dette er et kvalitetssikringssystem som bygger på forskrift om hold av pelsdyr sammen med næringens egne bransjekrav, og har vært en obligatorisk ordning for NPAs pelsdyroppdrettere siden 1.

januar 2012. Medlemskap i NPA er en forutsetning for å få tildelt og beholde sertifikatet som viser at man er sertifisert.

Livsstilsnæring

Pelsdyrhold drives til dels som selvstendig virksomhet og til dels som tilleggsnæring til annen landbruksvirksomhet. Eier er normalt også den primære driveren, og de fleste drivere har en meget langsiktig holdning til virksomheten. Aktørene synes å ha samme snittalder som jordbrukere for øvrig, i overkant av femti år.

Sesongpreget arbeid med varierende bruk av leid arbeidskraft

Arbeidsbyrden på farmen varierer gjennom året. I de arbeidskrevende sesongene kan en middels stor farm i dag ha to personer i betydelig mer enn normal arbeidsdag. Periodene mellom sesongene er mindre arbeidskrevende. Arbeidet består da hovedsakelig av tilsyn, stell og fôring av dyrene, i tillegg til noe vedlikeholdsarbeid. Sesongmønsteret er dermed av stor betydning for bruk av arbeidskraft.

3.2 Beskrivelse av driftsformen

Pelsdyrholdets historie er relativt kort sammenlignet med hold av de tradisjonelle husdyrartene. I Norge har det vært drevet oppdrett av pelsdyr i ca. 100 år, noe lenger med rev enn med mink. De artene det er lov å holde for pelsproduksjon i Norge i dag er mink, sølvrev, blårev og krysninger mellom disse reveartene. Blåreven stammer fra villfanget fjellrev fra arktiske strøk, mens sølvreven for en stor del stammer fra importerte rever fra Amerika. Mink er ikke naturlig hjemmehørende i norsk fauna, og oppdrettet mink stammer derfor utelukkende fra importerte dyr.

Både rev og mink holdes i dag over bakkenivå i bur med nettingbunn der urin og avføring faller ned på underlaget under. Dette gjøres for å minimalisere problemer med tilgrising av pelsen til dyrene, fuktighet og smittepress. Rever holdes gjerne i revehus med to eller fire burrekker, mens mink kan holdes i tilsvarende minkhus eller inne i større haller med mange burrekker.

Voksen rev holdes enkeltvis oppstallet frem til valping. Når valpene er ca. åtte uker gamle flyttes tisper og ofte en hannvalp over i et annet bur, mens resten av kullet går sammen frem til det ved elleve ukers alder deles og to og to valper går sammen frem til pelsing. Også voksen mink holdes enkeltvis oppstallet frem til valping. Ved avvenning flyttes vanligvis tisper sammen med en eller to hann-



Figur 3.1 Revehus med burrekker

Foto: Ragna Følling Elgjo/Landbruks- og matdepartementet

valper i et eget bur, mens resten av kullet deles opp i par eller grupper på inntil fire dyr fra elleve ukers alder og frem til pelsing.

Produksjonsåret i en pelsdyrgård deles inn i fire forskjellige faser med hver sine kjennetegn. Både rev og mink starter reproduksjon rundt ti måneders alder. Under paringssesongen på senvinteren blir mink naturlig paret, mens 80 % av revetispene befruktes med kunstig sædoverføring. Valpingssesongen strekker seg fra april til juni. Tispene føder og stiller valpene i en redekasse der valpene tilbringer den første tiden. Etter åtte ukers tid opphører melkeproduksjonen, og valpene er klare til å skilles fra moren når de er i stand til å ta til seg vann og fast føde på egenhånd. Vekstperioden strekker seg fra juni til november når pelsingssesongen starter.

Pelsingen foregår i november og desember. Først pelses mink, deretter blårev og til slutt sølvrev, bestemt ut i fra når pelsen anses å være moden. Avliving av pelsdyr foregår på den enkelte gård uten forutgående transport av dyrene. Mink avlives med gass, og rev avlives med strøm. Pelsing foregår enten på gården eller på pelsingssentraler der slike finnes.

Det er i dag tre fôrlag organisert som samvirkeforetak, som produserer fôr ved hvert sitt produksjonsanlegg (Sirevåg, Hamar og Oppdal). De aller fleste pelsdyrprodusentene får fôret sitt fra disse. I tillegg er det enkelte produsenter som lager fôr til egne besetninger. Pelsdyr fôres med ferskt våtfôr som leveres til gårdene fra fôrprodusentene én til tre ganger pr. uke. Råvarene er i stor grad biprodukter fra slakterier for husdyr, oppdrettsfisk og fiskerier.

Pelsdyrfôret gis i grøtform én til to ganger daglig, eventuelt flere ganger daglig mellom valping og avvenning. Fôrets sammensetning skal i henhold til regelverket være tilpasset dyrenes behov i de forskjellige fasene. Mink eter av fôret gjennom hele dagen, mens særlig blårev gjerne fortærer hele fôrrasjonen umiddelbart etter utfôring.

3.3 Omfang og økonomisk betydning

Pelsdyroppdrett drives i en rekke land verden over, og The International Fur Federation opplyser på hjemmesiden «We Are Fur» å ha medlemmer i 38 forskjellige land. Det drives oppdrett av ulike arter, blant annet mink, blårev, sølvrev, ilder, mårhund og chinchilla. Pelsdyrartene som er tilgjengelige i Norge er mink, blårev og sølvrev, samt kryssninger av reveartene. Dette er også pelsdyr-

artene med størst produksjon globalt. Rev og mink holdes i en rekke europeiske land, Kina, Russland, Canada og USA.

International Fur Federation har laget en oversikt over størrelsen av pelsdyrproduksjonen basert på tall fra 2014–2015 (eller de sist oppdaterte tallene) som viser en årlig verdensproduksjon av minkskinn på ca. 71 millioner skinn. Av dette står Kina og Danmark hver for ca. 25 % av produksjonen, mens den norske produksjonen utgjør ca. 1 % av verdensproduksjonen. Når det gjelder reveskinn, er verdensproduksjonen på ca. 9 millioner skinn hvor Kina står for ca. 67 % av produksjonen, Finland for ca. 28 % og Norge for under 2 % av produksjonen. Kilden for tallene for produksjonen i Kina er auksjonshusene Copenhagen Fur (mink) og Saga Furs (rev), mens tall fra China Leather Industry Association viser en vesentlig høyere produksjon i Kina.

Når det gjelder verdien av produksjon av mink og reveskinn, har International Fur Federation opplyst at det i 2013–14 ble produsert 87,2 millioner minkskinn globalt med en total verdi på 3,7 milliarder euro og 7,78 millioner reveskinn med en verdi på mer enn 880 millioner euro.¹

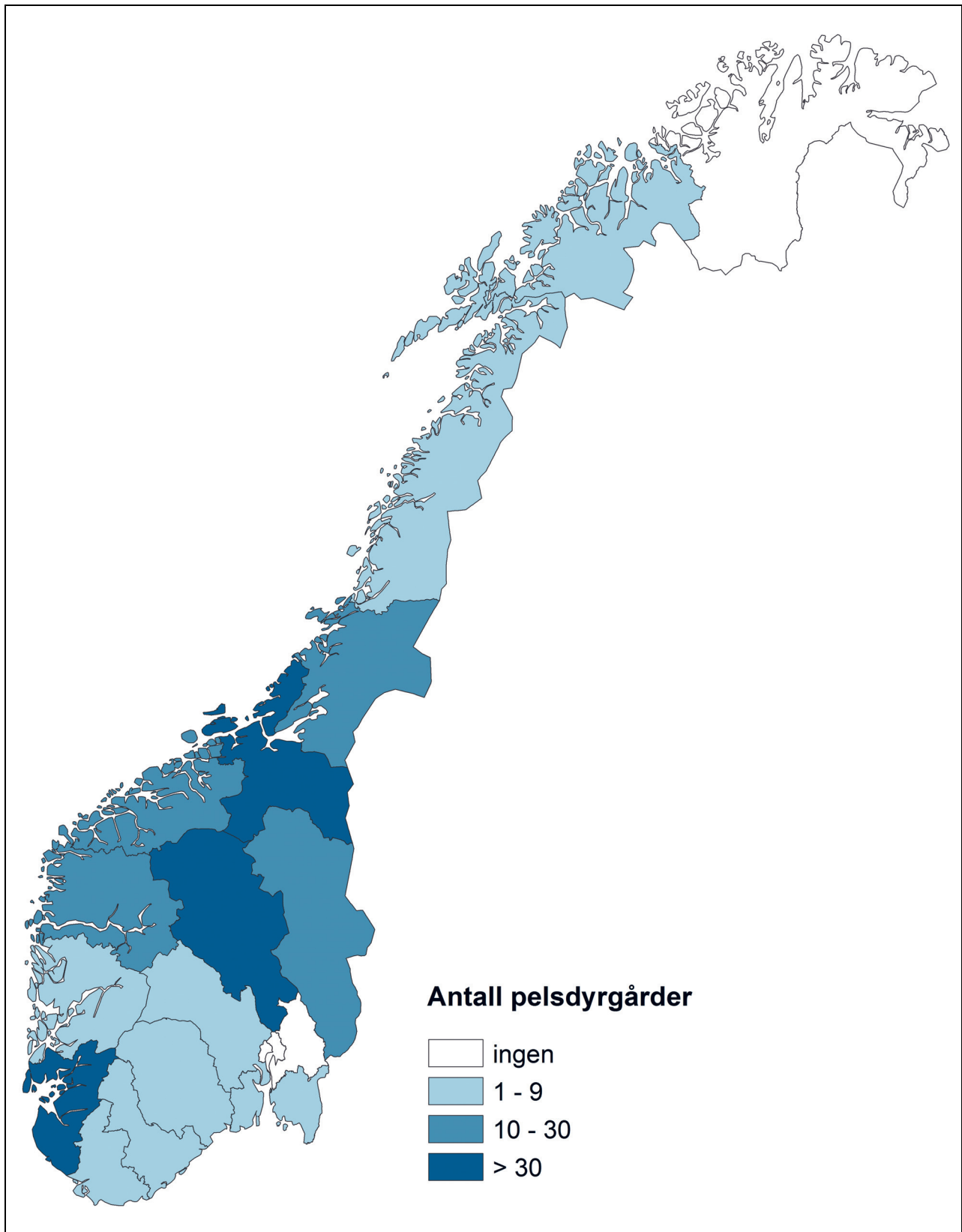
I Europa er de største pelsdyrprodusentene Danmark, Polen, Nederland og Finland, men produksjonen skjer foruten i Norge også i blant annet Sverige, Tyskland, Hellas, Irland, Belgia, Frankrike, Spania, Island, Italia, Estland, Latvia og Litauen.

Norsk pelsdyroppdrett er i dag en lønnsom eksportnæring som bidrar til økonomisk verdiskaping i landet. Næringen er liten, men viktig i flere distrikter. På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet leverte Menon Business Economics i mars 2016 en rapport om samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et forbud mot pelsdyroppdrett. Menonrapporten angir at pelsdyrnæringen, særlig reveproduksjon, er overrepresentert i distriktene, selv om den også er til stede i mer sentrale strøk.

Det foregår pelsdyroppdrett i de fleste fylker. Sør-Trøndelag, Oppland og Sogn og Fjordane har flest reveprodusenter. De største produsentkommunene er Oppdal og Agdenes. Rogaland er det klart største fylket innen minkproduksjon. Store produsentkommuner er Klepp, Sandnes og Hå.

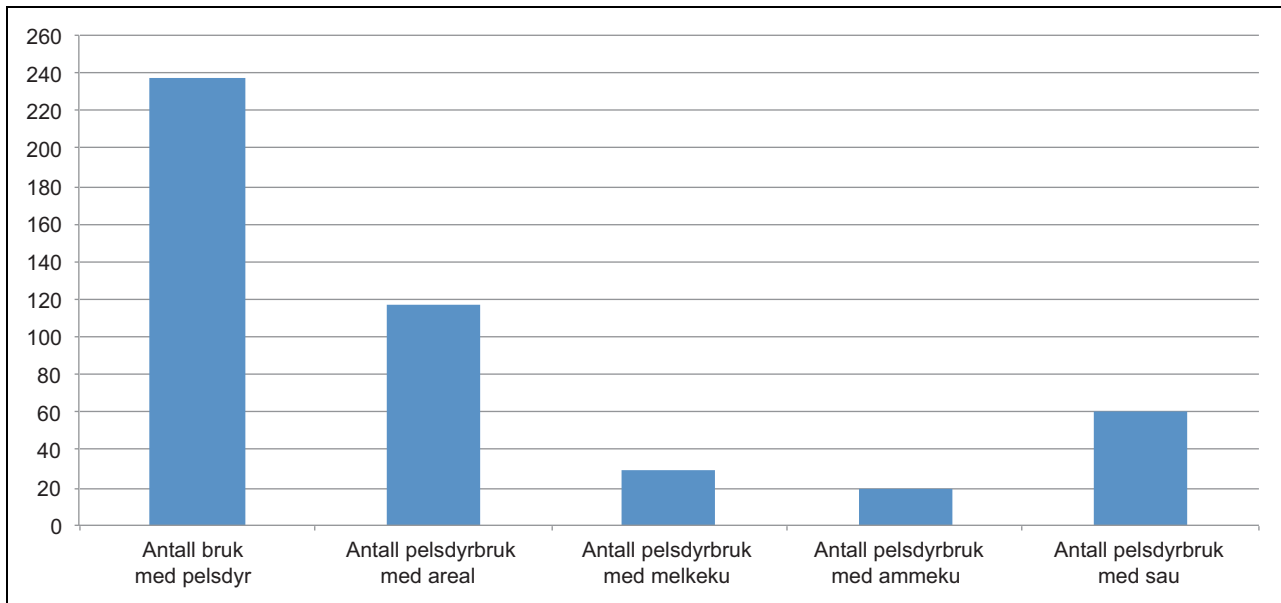
Ifølge NPA var det i juni 2016 i alt 245 pelsdyrgårder i drift i Norge. De fleste oppdretterne har enten mink eller rev, men enkelte produsenter har begge deler. Det er noen flere som driver med rev

¹ <http://www.wearefur.com/our-trade/about-the-fur-trade>, besøkt 07.07.2016



Figur 3.2 Geografisk fordeling av pelsdyrgårder pr. fylke pr. 1. januar 2016

Kilde: Utarbeidet av NIBIO basert på tall hentet fra søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket



Figur 3.3 Antall foretak som har oppgitt pelsdyrhold i søknad om tilskudd fra Landbruksdirektoratet, hvor mange av disse som har jordbruksareal og hvor mange som har ulike husdyrproduksjoner i tillegg til pelsdyrhold

Kilde: Utarbeidet av NIBIO

enn med mink. De siste 10–15 årene har det vært en betydelig økning i minkproduksjonen og en betydelig reduksjon i reveproduksjonen. Det har i siste tiårsperiode vært en dobling av gjennomsnittlig besetningsstørrelse. De fleste besetningene er likevel betydelig mindre enn besetningene i våre nordiske naboland.

Nær halvparten av pelsdyrgårdene har også annen landbruksproduksjon. Pelsdyrhold er derfor en viktig tilleggsproduksjon for mange gårdbrukere. I januar 2016 var det i alt 237 foretak som oppga pelsdyr i den felles søknaden om produksjons- og avløsertilskudd, mot 266 året før. Av de 237 var det 117 som søkte om arealtilskudd i august 2015. Av disse igjen hadde 51 % også sau, 25 % hadde melkeku og 16 % hadde ammeku.

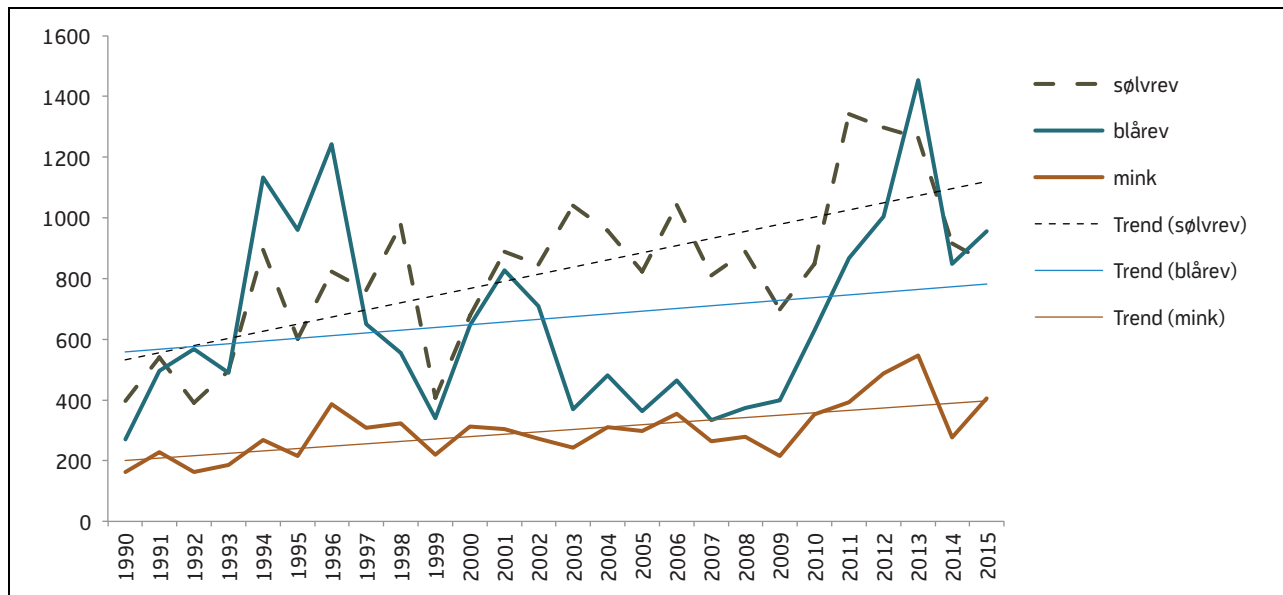
NPAs oversikt over omsetning av norske skinn gjennom auksjonshusene i Finland og Danmark viser at det i 2015 ble solgt 59 118 sølvrevskinn til en verdi av 49,1 mill. kroner, 51 392 blårevskinn til en verdi av 49,2 mill. kroner og 811 000 minkskinn til en verdi av 336,6 mill. kroner. Dette utgjør 435 mill. kroner til sammen. I tillegg kommer noe innenlandsk salg, men dette utgjør svært lite.

I perioden 2000–2011 har førstehåndsverdien av den norske pelsdyrproduksjonen, forstått som salgsverdien etter fradrag for omsetningsavgift og salgskostnader, samt justert for uttak/tilførsel fra markedsutjevningfondet, ligget på mellom 207 og 320 millioner kroner årlig (nominelle tall, ikke prisjustert). I 2013 kom verdien opp på i over-

kant av 485 millioner kroner. Foreløpig tall for 2015 er på rundt 376 millioner kroner. Tallene er hentet fra Budsjettnemnda for jordbruket, Jordbrukets totalregnskap.

I NOU 2014: 15 var det gjengitt anslag fra NILF (nå NIBIO) over sysselsetting og verdiskaping i pelsdyrnæringen. Sysselsettingen i primærproduksjon, fôrproduksjon, organisasjoner og tilgrensende næringer ble pr. 2014 anslått til om lag 450 årsverk, hvorav 350 årsverk var i primærproduksjonen. Basert på regnskapsdata fra 2013, da skinnprisene var høye, ble verdiskapingen (bruttoproduktet) ut i fra dette beregnet til å være gjennomsnittlig om lag 660 000 kroner pr. årsverk i primærproduksjonen og 662 000 kroner pr. årsverk for næringen totalt. Verdiskapingen i primærproduksjonen ble beregnet til 231 millioner kroner.

Nyere beregninger fra Menon viser at det i 2015 var totalt 316 årsverk i primærproduksjonen av pelsdyr. De anslo at 231 årsverk ble utført av oppdretteren og dennes familie, mens innleid arbeidskraft utgjorde 85 årsverk. Til sammen bidro denne primærproduksjonen i pelsdyrnæringen med en verdiskaping (bruttoprodukt) på 201 millioner kroner. Av dette bidro minkproduksjonen med 144 millioner kroner og reveproduksjonen med 57 millioner kroner. I tillegg sysselsatte næringen ytterligere 98 personer i produksjon og distribusjon av pelsdyrfôr, og disse bidro med en verdiskaping på 52 millioner kroner.



Figur 3.4 Prisvariasjoner og prisutvikling for norske pelsdyrskinn i perioden 1990 til 2015

Kilde: Utarbeidet av Menon Economics basert på tall fra Norges Pelsdyrslag

Det alt vesentlige av norske pelsskinn eksporteres. Prisene for pelsskinn varierer fra år til år og påvirkes blant annet av faktorer som værforhold, motesvingninger og betalingsvilje i ulike markeder. Prisen som oppnås avhenger av kvalitet og etterspørsel. De fleste norske pelsdyroppdretterne produserer skinn av god kvalitet og oppnår gode priser, mens eksempelvis kinesiske og russiske skinn ofte har mindre størrelse og dårligere kvalitet og prisoppnåelse. Kunder har de senere årene dessuten begynt å verdsette skinn som kommer fra gårder som er sertifiserte, slik som norske gårder sertifisert gjennom FarmSert.

3.4 Regelverk – internasjonalt og nasjonalt

Hold av pelsdyr i EU og EØS omfattes av produksjonsdyrordningen (rådsdirektiv 98/58/EF) som fastsetter felles minstekrav for beskyttelse av dyr som holdes for produksjonsformål. Regelverket setter generelle krav vedrørende forhold som tilsyn med dyr, dokumentasjon, plass til bevegelse, bygninger og miljø, tekniske innretninger samt krav til fôring, vanning og stell. I tillegg gjelder avlivingsforordningen (rådsdirektiv 1099/2009/EF) som skal ivareta dyrevelferd ved avliving. Det finnes også regelverk som gjelder pelsdyr spesielt. I 1999 ble det vedtatt en Europarådsanbefaling om pelsdyr som blant annet omfatter biologiske behov, røkt og tilsyn, oppstalling og utstyr, avl, avliving og forskning. De fleste landene i Europa med

pelsdyroppdrett har gjennomført denne i nasjonal lovgivning eller administrativ praksis. Noen land har tilleggskrav ut over de som følger av Europarådsanbefalingen. Dette gjelder blant annet Norge, Sverige og Danmark.

Utenfor Europa har verdens største pelsprodusent, Kina, regelverk for hold av ulike typer pelsdyr. Dette regelverket er veiledende. Kina har nå utgitt nye retningslinjer for pelsdyrhold som trer i kraft i desember 2016. Disse er, etter det departementet har fått opplyst, basert på velferdskravene i Europarådsanbefalingen for hold av pelsdyr fra 1999. I Canada finnes det noe lovgivning, men viktigst er bransjestandarder for både mink og rev som er utarbeidet av National Farm Animal Care Council. Gruppehold av mink er ikke tillatt i Canada. I USA er det meget begrenset lovgivning, men når det gjelder oppdrettsmink har bransjen etablert et dyrevelferdsprogram med standarder (Humane Care Merit Award Programme). Russland har også noe dyrevelferdsregelverk for pelsdyr. Dette regelverket har likhetstrekk med Europarådsanbefalingen, men inneholder også andre bestemmelser, blant annet er det krav om at mink skal ha tilgang til et innhegnet aktivitetsområde i tillegg til buret. Det er også forbud mot gruppehold av mink. Voksne dyr skal holdes enkeltvis mens ungdyr kan holdes i par av motsatt kjønn. Ifølge næringen (National Association of Russian Fur Farmers) er dette den vanligste måten å holde ungdyr på, men gruppehold av mink forekommer også.

Flere land har forbud mot pelsdyrproduksjon, eller har regler for hold av pelsdyr som er så omfattende at produksjonen ikke er lønnsom. Storbritannia og Østerrike har forbud mot å holde dyr for pelsens skyld. Kroatia har også hatt et slikt forbud fra 2007, men med en ti års utfasingsperiode. I Bosnia-Herzegovina trer et slikt forbud i kraft i 2018. Danmark har vedtatt forbud mot hold av oppdrettsrev med overgangstid frem til 2024. Sverige har så strenge krav for hold av rev at det fra 2001 ikke har vært slike farmer i landet. På grunn av strengt regelverk drives det ikke pelsdyroppdrett i Sveits. I Nederland har oppdrett av rev og chinchilla vært forbudt siden 2008, og det er vedtatt et forbud mot minkoppdrett med en overgangsperiode frem til 2024. Gyldigheten av forbudet behandles for tiden i det nederlandske rettsystemet. Mens forbudene i andre land har hatt begrensede økonomiske konsekvenser på grunn av liten eller ingen produksjon, er Nederland en stor minkprodusent.

Det norske regelverket for hold av pelsdyr (pelsdyrforskriften) inneholder nasjonale tilleggskrav ut over EØS-regelverket og Europarådsanbefalingen. Krav om tilsyn og stell minst to ganger pr. døgn, fleksible bursystemer, bruk av aktivitetsobjekter og journalføring og dokumentasjon av

driftsrutiner er eksempler på dette. Pelsdyrforskriften krever også at dyr skal gis adgang til ønsket sosial kontakt med artsfrender, og at nødvendige tiltak for å redusere konkurranse og aggresjon mellom dyr skal iverksettes. I perioden mellom avvenning og pelsing er det vanlig å holde mink i grupper på tre eller fire dyr, mens rev ofte holdes to, og noen ganger flere, i hvert bur. Næringens sertifiseringsordning kombinert med tett oppfølging fra Mattilsynet, gjør at det er god kunnskap om hvordan det norske dyrevelferdsregelverket for pelsdyr etterleves.

Flere land, og spesielt de store pelsproduserende landene, har hver på sin måte satt i verk tiltak for å sikre et minimumsnivå av dyrevelferd. Nivået på dyrevelferden i det enkelte land avhenger ikke bare av regelverket, men også av hvordan dette etterleves og av andre rammebetingelser for driften. For eksempel kan forholdet mellom antall dyr og bemanning i pelsdyrgårdene ha betydning for hvilken oppmerksomhet som kan vies det enkelte dyr. I tillegg vil høyt kompetente dyreholdere ha bedre forutsetninger for å oppnå god dyrevelferd enn andre. Det norske regelverket, og kontrollen med dette, vurderes å være vel utviklet og blant de beste i internasjonal sammenheng.

4 Formålet med pelsdyrhold

4.1 Vurderinger av formålet med pelsdyrhold

Pelsdyrutvalget påpekte at et sentralt spørsmål rundt pelsdyrhold er hvilken betydning formålet har i en etisk vurdering av dyreholdet. Det ble blant annet vist til en rapport fra Ipsos Public Affairs med tittelen *Image of fur-farming in Europe*, som underbygger at formålet med dyreholdet tillegges etisk relevans. Rapporten viser at det for mange er forskjell på om dyr holdes for å bli til mat, for medisinsk forskning eller for skinn eller pels. Mindretallet i pelsdyrutvalget, som anbefalte en styrt avvikling av næringen, vurderte også at nytten av pelsproduktene ikke rettferdiggjør en produksjon hvor det stilles spørsmål ved dyrevelferden.

Spørsmålet om produksjonen er nødvendig, og dermed om formålet er godt nok, er også trukket frem i den politiske debatten om pelsdyrhold i Norge. Problemstillinger som gjelder formålet med pelsdyrhold er tidligere behandlet av Landbruksdepartementets etikuttvalg (nå Rådet for dyreetikk) i dets uttalelse om pelsdyr fra oktober 1994. Utvalget uttalte følgende:

«Pelsdyroppdrett oppfattes av mange som en form for luksusproduksjon. Varme nok klær kan i dag lages med kunstfibre eller med skinn fra matproduserende dyr. Det produseres imidlertid også mange andre dyreprodukter som i like høy grad må kunne karakteriseres som luksusartikler. Dette kan også gjelde mat, f.eks. laks, som føres på fullverdig fiskeprotein. Etter etikuttvalgets syn er det vanskelig å legge avgjørende vekt på nødvendigheten av produktet i vurderingen av om et dyrehold er akseptabelt. Det bør imidlertid være et prinsipp at det stilles minst like strenge krav til dyrehold eller oppdrett som kan sies å være unødvendig, som til produksjon av nødvendighetsartikler. Utvalget vil her vise til at arealkrav m.v. i dyreparker oftest er strengere enn for hold av tilsvarende art i oppdrett.»

Betydningen av formålet med pelsdyroppdrett er også behandlet i Det Dyreetiske Råd i Danmarks

uttalelse om pelsdyrproduksjon fra januar 2003 og i den svenske offentlige utredningen Djurens välfärd och pälsdjursnäringen (SOU 2003:86).

4.2 Høringsinstansenes innspill

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane uttaler følgende: «Det vert hevda at pelsdyrproduksjonen er meir ue-tisk enn anna husdyrhald fordi produkta er luksusvarer som vi eigentleg ikkje treng. Frå andre vert det hevda at det viktigaste er at dyra har tilfredsstillande dyrevelferd, ikkje kva produkta skal brukast til. Dette er eit verdispørsmål som reiser fleire dilemma. I ei verd der 20 prosent av folket lir av underernæring, kan også ein typisk vestleg meny basert på ein stor del animalske matprodukt reknast som luksus. Stadig meir av desse animalske matvarene blir jo produserte av korn og vekster som er fullverdig menneskemat.

Frå vår ståstad er det viktigast at vi syter for at alle husdyr, uansett dyreslag og produkt, har ei for-svarleg dyrevelferd som det står i dagens dyrevelferdslov, eller som det stod i den gamle dyrever-nelova; 'det skal farast vel med dyr så dei ikkje kjem i fare for å lida i utrengsmål.'

Dette synest vi er eit godt utgangspunkt for alt husdyrhald, både i fjøsane og i heimane, uavhengig av kva føremål og motiv vi har for å halde dyr i fangenskap.»

København Fur viser til uttalelsen om pelsdyrproduksjon fra januar 2003 fra Det Dyreetiske Råd i Danmark. Det sies at de fleste rådsmedlemmer mener at pelsdyrhold skal betraktes på like fot med all annen husdyrproduksjon, og at det som utgangspunkt ikke er hva dyrene brukes til, men om deres forhold er rimelige, som betyr noe. Det sies videre at noen rådsmedlemmer trekker inn andre betraktninger, men at det av alle medlemmer en gang for alle slås fast at det ut fra en såkalt luksusbetraktning er vanskelig å se forskjell på pels og f.eks. kjøtt *«hvis man vel at mærke vil holde fast i en vis konsekvenslogik.»*

Norges Pelsdyrslag (NPA) sier seg enig i prinsippet om at god dyrevelferd skal ligge til grunn for alt dyrehold, uansett formål med dyreholdet.

NPA uttaler at «[u]tgangspunktet for dette prinsippet er at dyrets subjektive opplevelse av egen velferd er upåvirket av sluttproduktet. Dyrevelferdsloven § 3 slår fast at: 'dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker.' Dette må tolkes dithen at alle dyr skal behandles likeverdig, uansett nytteformål, og er således helt i tråd med hva pelsdyrnæringen oppfatter som etisk riktig dyrehold.» Videre uttales at «[m]otstanderne av pelsdyrnæringen vil hevde at pels ikke er en nødvendighet, ettersom det finnes alternativer som forbrukeren kan nytte for å holde varmen. Det er imidlertid ikke et holdbart argument. Så lenge mennesker bruker dyr i ulike sammenhenger, skiller ikke pels seg fra kjøtt, huder eller ull. For dyrets opplevelse av egen velferd er sluttproduktet irrelevant, og ut fra miljøhensyn og menneskelige behov kan også kjøttproduksjon beskrives som en luksus.»

Den norske kirke – Kirkerådet har uttalt at dyrs «behov må vektlegges sterkt» og ikke kan «tilsidesettes av økonomiske hensyn.» Det er deretter uttalt at dette «gjelder særlig pelsdyrnæringen hvor produktene neppe kan betegnes som livsviktige. Men dette gjelder også andre områder for husdyrhold i et industrialisert og presset landbruk.»

Universitetet i Bergen, Institutt for biologi beskriver formålet som å produsere produkter som i hovedsak brukes til pynt, og mener dette gir en så svak begrunnelse for næringen at det tilsier avviking.

Den norske veterinærforening mener betydningen av formålet må knyttes til en vurdering av dyrevelferdsloven § 3 som åpner for at man kan tildele «nødvendige belastninger» i gitte tilfeller.

Rådet for dyreetikk uttaler at «de belastninger som påføres dyr alltid må stå i forhold til den nytten mennesker mener å ha av bruken», og senere at «[u]t i fra en dyreetisk synsvinkel mener Rådet at formålet med pelsdyrproduksjon skiller seg fra formålene med annen husdyrproduksjon, da pels er et unødvendig produkt. Formålet er derfor ikke av en slik art at det kan rettferdiggjøre en produksjon hvor det stilles spørsmål ved om dyrevelferden er godt nok ivaretatt.»

Veterinærinstituttet skriver at «[f]ormålet med pelsproduksjon skiller seg fra matproduksjon, og nytten av pelsproduksjon er ikke av en slik art at unødvendige belastninger på dyrene kan rettferdiggjøres.» Veterinærinstituttet viser i den sammenheng deretter til dyrevelferdsloven § 3.

NOAH uttaler blant annet: «NOU (2014: 15) nevner at kommentardelen til Dyrevelferdsloven la til grunn at kommersielt dyrehold har 'bred aksept i samfunnet.' NOAH mener den utvidede formulering bør nevnes, da den skaper større forståelse for

hvordan dette bør tolkes i en etisk sammenheng. Kommentardelen sier: 'Diskusjonen om det etiske grunnlaget for å bruke dyr i strid med deres interesser er vanskelig, blant annet fordi det er vanskelig å finne noen avgjørende og allmenngyldige etiske begrunnelser. Man bruker dyr fordi man har mulighet for og nytte av det, og fordi det har bred aksept i samfunnet.' Her innrømmes det i Dyrevelferdslovens forarbeider at den etiske begrunnelsen for bruk av dyr generelt er svak (vanskelig), og at det er en opportunistisk tankegang om at makt gir rett snarere enn etisk vurdering som ligger til grunn for vår bruk av dyr. Denne opportunisten hviler tungt i forarbeidene på nettopp 'bred aksept.' For pelsdyrholdets del er dette mildt sagt fraværende. Det andre elementet som føres inn er 'nytte' – som igjen nettopp skal veies opp mot 'kostnad' i en etisk kost/nytteanalyse. Er 'nyttens' lav, tilgrensende 'unødig', og aksepten likeså, faller også den opportunistiske begrunnelsen for utnytting bort. NOU (2014: 15) burde ha drøftet dette.»

Minding animals, Norge uttaler: «I tillegg er pels et statussymbol, ikke nødvendig matproduksjon. Kombinert med dyrevelferdsproblemene er det da særlig vanskelig å etisk forsvare et slikt dyrehold.»

4.3 Departementets vurdering

Pelsdyrhold innebærer som annet husdyrhold at dyrene holdes for menneskelige formål. Dersom man godtar dette, og heller ikke har prinsipielle innvendinger mot kommersielt dyrehold som sådan, kan det deretter spørres på hvilke vilkår man vil godta en slik produksjon. Mange vil da legge vekt på forhold ved produksjonsformen, som hvilken dyrevelferd og miljøbelastning den gir, mens andre også vil legge vekt på formålet. For mange vil en kombinasjon av disse forholdene være avgjørende.

For den enkelte pelsdyroppdretter er formålet med pelsdyrholdet å skaffe seg en inntekt, men i en etisk vurdering av pelsdyrholdet tas det gjerne utgangspunkt i det formål som særpreger denne produksjonen, nemlig å produsere pels som omsettes for å benyttes til klær eller utsmykning.

Høringsuttalelsene illustrerer at det er noen ulike hovedposisjoner med hensyn til vurderingen av formålet betydning for aksept av pelsdyrhold. Disse kan nok uttrykkes på forskjellig måte, men omfatter synspunktet om at det ikke er formålet med dyreholdet som er avgjørende, men om dyrevelferden er tilstrekkelig høy. Videre omfattes synspunktet om at formålet med pelsdyrhold tilsier at det her må kreves et høyere nivå av dyre-

velferd enn ved andre dyrehold. Endelig omfattes synspunktet om at formålet med pelsdyrhold er uakseptabelt.

Departementet finner det ikke unaturlig at ulike personer og instanser kan vurdere spørsmålet om formålets betydning forskjellig. Dette er antakelig tilfelle for mange etiske spørsmål, og vurderingene kan også være influert av, eller gjort i sammenheng med, en vurdering av andre forhold som for eksempel dyrevelferden i pelsdyrholdet.

Flere høringsinstanser har trukket frem at det er vanskelig å se forskjell på formålene pels- og kjøttproduksjon ut fra en betraktning om hvor nødvendig produktet er. Landbruksdepartementets etiske råd var også inne på dette i sin uttalelse om pelsdyrhold fra 1994. Synspunktet formuleres slik av Det Dyreetiske Råd i Danmarks uttalelse om pelsdyrproduksjon (2003):

«I vores samfund omgiver vi os med produkter, der ikke er nødvendige for os, og definitionen af, hvornår noget er luksuriøst kan derfor forekomme noget tilfældig. Det er for eksempel vanskeligt at argumentere for, hvorfor pels skulle være mere luksuriøst end kød, da der i vores del af verden findes rigeligt med erstatningsmuligheder for begge. Og hvis man vælger at brede diskussionen ud til at dække miljøhensyn, kan pels synes mindre luksuriøst end kødspiseri, idet man kan argumentere for brugen af pels som et mere

miljøvenligt produkt end syntetiske materialer og mod produktion af kød, som giver en større miljøbelastning og ringere energiudnyttelse af jorden end planteproduktionen.»

Dersom en skulle mene at det ikke er stor forskjell på pels og kjøtt ut fra en vurdering av nødvendigheten av produktet, tilsier dette i seg selv verken at pelsdyrhold skal være tillatt eller forbudt, men det kan tilsi at en vurderer produksjon av pels og av kjøtt likt med hensyn til formålets betydning.

Departementet finner det ikke nødvendig å konkludere i spørsmålet om det er etisk relevante forskjeller i formålet med pelsdyrhold og hold av dyr for kjøttproduksjon, men mener som uttalt av Rådet for dyreetikk i 1994 at det kan være vanskelig å legge avgjørende vekt på nødvendigheten av produktet i vurderingen av om et dyrehold er akseptabelt. For øvrig er det også svært mye annet dyrehold, særlig av hobby- og selskapsdyr, som vanskelig kan sies å være nødvendig, uten at dette resulterer i at en vurderer forbud mot slikt dyrehold.

Departementet mener at formålet i seg selv ikke taler for et forbud mot pelsdyrhold, og at dette dyreholdet, på samme måte som andre tillatte dyrehold, er akseptabelt dersom det kan foregå på en måte som gir tilfredsstillende dyrevelferd.

5 Naturmangfold og miljø

Kapittel 5 i NOU 2014: 15 omhandler naturmangfold og miljø. Her gis det en omtale av pelsdyrholdets påvirkninger på naturmangfold, og i tillegg redegjøres det kort for håndtering av kadaver samt at det nevnes at det på internasjonalt nivå arbeides med en kartlegging når det gjelder beredning av skinn. Andre miljøbelastninger som forurensning fra gjødsel samt transport av fôr, skinn og kadaver er ikke behandlet. I kapittel 3 gis det en omtale av bruk av biprodukter fra slakterier for husdyr og oppdrettsfisk og fra fiskerier i produksjon av fôr til pelsdyr. Enkelte høringsinstanser mener at det vies for lite plass i NOU 2014: 15 til omtale av miljøutfordringer forbundet med pelsdyrproduksjon.

5.1 Naturmangfold

Mink

Mink er ikke naturlig hjemmehørende i Norge. Arten har likevel etablert seg de fleste steder i landet etter rømming av dyr fra pelsgårder. Utbredelsen i norsk natur har vært relativt stabil de siste 40–50 årene.

Minken er et rovdyr som utnytter et bredt spekter av føderessurser. I Norge anses den å utgjøre en stor økologisk risiko fordi den blant annet livnærer seg på arter som er utrydningstruet i norsk fauna. Minken tar blant annet smågnagere, fugl, egg, frosk, fisk og kreps. Viltlevende mink kan gjøre så store innhugg i bestander av andre arter at det blir endringer i tetthet og fordeling i den naturlige hjemmehørende fauna. Dette kan igjen føre til endret vegetasjon og livsgrunnlag for stedege arter.

Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) har utarbeidet en handlingsplan mot mink. Denne presenterer mål, handlingsmåter og hovedprioriteringer for å minske de negative effektene mink har på norsk natur, og danner grunnlaget for videre overvåking, forskning og utredning på området. Verneområder med sjøfugl prioriteres, men det bevilges også midler til Norges jeger- og fiskerforbund til tiltak utenfor verneområdene. Bekjempelse er krevende, blant annet

fordi de viltlevende bestandene raskt bygger seg opp igjen.

Rev

Fjellreven er i Norge kategorisert som en kritisk truet art. Blårev fra oppdrett kan få avkom med viltlevende skandinavisk fjellrev, og kan derfor utgjøre en trussel mot fjellreven gjennom genetisk forurensning av den gjenlevende truede populasjonen. Slike hybrider anbefales derfor fjernet fra naturen. Det dokumenteres nesten årlig forekomster av rømt farmrev i nærheten av fjellområder, og det er også dokumentert individer som er kryssninger mellom viltlevende dyr og dyr fra oppdrett. I henhold til NOU 2014: 15 er det uvisst hva omfanget eller konsekvensene er av kontakt mellom fjellrev og rømt blårev fra oppdrett.

Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) har utarbeidet en handlingsplan for fjellrev. I tilknytning til denne ble det i 2003 etablert et nasjonalt overvåkingsprogram for fjellrev, men overvåking av fjellrevhi har i enkelte områder pågått i mer enn 30 år. Overvåkingen dokumenterer bestanden og årlig reproduksjon av fjellrev fra år til år.

5.1.1 Høringsinstansenes innspill

Flere høringsinstanser påpeker at mink er en fremmed og uønsket art som truer eller kan gjøre skade på norsk fauna og tar opp flere av de utfordringene knyttet til naturmangfold som er omtalt ovenfor. Blant disse er Klima- og miljødepartementet (KLD), Miljødirektoratet, Naturvernforbundet, SABIMA (Samarbeidsrådet for biologisk mangfold), Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Vegårshei kommune, Dyreveralliansen, Norsk Ornitologisk Forening og Foreningen Våre Rovdyr.

Om biologisk mangfold uttaler KLD også at: «Norge er internasjonalt forpliktet gjennom FNs konvensjon om biologisk mangfold til å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, leveområder eller andre arter. Miljømyndighetene utarbeidet i 2011 en hand-

lingsplan mot mink. I dag brukes ca. en halv million kroner årlig til arbeidet med å holde minkbestanden nede i viktige verneområder for sjøfugl. Statens naturoppsyn setter blant annet opp feller, og bruker spesialtrent hund til hiuttak. For å hindre negativ påvirkning av mink i en større andel verneområder er behovet langt større.»

KLD peker også på utfordringer knyttet til at pelsdyr rømmer og uttaler: *«Rømming forekommer stadig, i de senere år mest på grunn av det som Norsk Pelsdyrslag betegner som 'naturskade': sterk vind eller store snømengder som forårsaker at pelsdyrbygningene faller sammen. Forskriften om hold av pelsdyr har en bestemmelse om yttergjerd og lukkede anlegg som skal sikre mot rømming. Utredningsarbeidet viser at denne bestemmelsen ikke er tilstrekkelig effektiv for å forhindre rømming. Det er derfor behov for både å se på bestemmelsene om rømmingssikring og etterlevelse.»*

Videre viser KLD til varslings- og tiltakspikten som følger av de generelle reglene om dette i naturmangfoldloven etter bestemmelsene i kapittel IV som ennå ikke var gjort gjeldende mens høringen pågikk, men som trådte i kraft 1. januar 2016. De viser også til arbeidet med forskrift om fremmede organismer. Denne trådte også i kraft 1. januar 2016.

Miljødirektoratet viser også til varslingsplikten som følger av forskrift om fremmede organismer ved rømming. Direktoratet viser til sitt innspill til pelsdyrutvalget om at «det er usikkert i hvilken grad de krav som stilles i medhold av forskrift om hold av pelsdyr etterleves og om de er tilstrekkelig for å forhindre at naturmangfoldet påvirkes negativt av rømming. Det fremgår av utvalgets utredning at næringens egne retningslinjer til dels ikke er oppdatert og etterlevelsen av kravene er varierende. En styrking av regelverket med tilhørende kontroll av etterlevelsen vil kunne ivareta disse utfordringene.» Videre bemerker direktoratet at grunnet «den store risikoen for naturmangfoldet som særlig rømming av mink kan utgjøre, bør det derfor blant annet vurderes nærmere om den fysiske utformingen av anleggene er egnet til å hindre rømming, og om kravene til journalføring er spesifikke nok til at rømming vil avdekkes ved tilsyn. Aktuelle tiltak vil her kunne være å stille strengere inneslutningskrav i sårbare områder, samt å forby etablering av nye minkgårder i spesielt sårbare områder. Også i forhold til hold av farmrev bør regelverket gjennomgås på samme måte som for mink, herunder bør det vurderes om det bør gis mulighet til å stille strengere inneslutningskrav i sårbare områder, og mulighet til å forby etablering av nye pelsdyranlegg for rev i spesielt sårbare områder.»

Miljødirektoratet mener også at et krav om merking av dyrene kan anvendes forebyggende og at man i så fall kan «identifisere hvilken pelsdyrfarm individet har rømt fra og derved avklare årsak til rømming og eventuelt sette inn tiltak. Et slikt tiltak vil også bidra til å ansvarliggjøre den enkelte dyreholder. Det foreslås at dyrene merkes på en heniktsmessig måte, som for eksempel ved bruk av chip.»

Miljødirektoratet peker også på at «dersom man i sterkere grad har fokus på sanksjoner ved brudd på regelverket vil dette bidra til større etterlevelse av regelverket.»

Også Naturvernforbundet og SABIMA påpeker problemer forårsaket av rømte pelsdyr. I tillegg mener Naturvernforbundet at *«[i] tråd med det universelle rettsprinsippet om at den som forårsaker skade også har ansvaret for å bidra til å rette opp i den ved å betale for det, er det klart at pelsdyrnæringen har uvanlig mye å svare for.»* SABIMA mener at *«videreføring av pelsdyroppdrett er ikke forenlig med å hindre videre spredning av disse artene.»* De føyer til at: *«Videreføring av pelsdyroppdrett er ikke i tråd med naturmangfoldloven §§ 5 og 9. All erfaring viser at det er umulig å etablere virkelig rømmingssikre anlegg.»*

Fylkesmannen i Rogaland påpeker at Jæren både er «eit tyngdepunkt for pelsdyrnæring» og i tillegg har mange verneområder for fugler, men der villmink utgjør en trussel. Fylkesmannen sier at «det vert brukt relativt store ressursar i Rogaland for å halde villminkstamma i sjakk», og mener næringen «bør bidra til bekjemping av villmink for å retta opp denne historiske skaden.» Bygningstekniske forhold nevnes som viktige faktorer for å hindre rømming, samt at krav om rapportering og tiltak ved eventuell rømming er nødvendig. Andre momenter som omtales er klare ansvarsforhold mellom Mattilsynet og miljømyndighetene, krav om merking av dyr for å forebygge rømming, forbud mot oppdrett av rev i områder med fjellrev eller der fjellrev kan tenkes å reetableres, samt ønske om å informere allmennheten om uheldige virkninger på naturmangfoldet hvis pelsdyr slipper ut i protest mot næringen.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener rømte pelsdyr påfører skadelige virkninger på våtmarks- og sjøfuglarter. De mener «[d]et må satses sterkere på forebyggende tiltak mot rømming av pelsdyr. Fylkesmannen vil anbefale at det innføres rutiner som sikrer dette, basert på en før-var holdning», noe som må omfatte fortsatt forbud mot oppdrett av andre arter enn de som er tillatt i dag, bygningsmessige tiltak med dobbeltluser, overvåking med feller utenfor farmen, varslingsplikt ved rømming,

krav til beredskapsplan og tilgang til gjenfangsutstyr samt bransje- og sektoransvar for tiltak mot rømte dyr og tverrsektorielt arbeid senere.

Fylkesmannen i Oppland sier om rømming at «[p]elsdyrholderne har gjort mange tiltak for å hindre dette bl.a. ved å ta i bruk nye rømningssikre bur og tette anlegg. Det er viktig å få fram informasjon om at konsekvensen av å sleppe pelsdyr ut av burene som protest mot næringa er svært uheldig både fra et dyrevelferdssynspunkt, men også fra et naturmangfoldsynspunkt.»

Norges Pelsdyrslag (NPA) uttaler at «[o]ppdrett har bidratt til å dempe beskatningen av truede arter» og at de «arbeider aktivt for å sikre at gårdene er så rømningssikre som mulig.» Videre sier NPA at de «ønsker et godt samarbeid med berørte myndigheter om tiltak og varsling i forbindelse med eventuelle rømninger.» De påpeker videre at også næringen har «stor interesse i å bekjempe villminkbestanden, blant annet på grunn av risiko for overføring av plasmacytosesmitte mellom ville og tamme mink. Utover de tiltak som allerede er iverksatt og som skal iverksettes for å hindre rømning, ønsker Norges Pelsdyrslag å stimulere til økt jakt og fangst på villmink slik at bestander om mulig kan desimeres.» I denne forbindelse påpeker NPA at «[e]t effektivt salgssystem stimulerer til økt beskatning av minkbestandene» og «Norges Pelsdyrslag og Oslo Skinnauksjoner vil gjerne bidra til fortsatt bekjempelse av villminkbestanden», gjennom «kostnadsfri omsetning av skinn fra villfanget mink», «subsidiert fangstutstyr» og ved å «invitere berørte myndigheter og andre interessenter til et samarbeid.» Under overskriften viltforvaltning sier NPA at «[f]or jegere er det viktig at det finnes et tilgjengelig omsetningssystem og kunnskap om skinnbehandling i forbindelse med markedsføring. Norges Pelsdyrslag bistår med rådgivning for skinnbehandling og omsetning gjennom Oslo Skinnauksjoner.»

5.1.2 Departementets vurdering

De viltlevende minkbestandene ble etablert i en tid da rømningssikringen av pelsdyranlegg var dårligere enn i dag. Siden 2009 har det i regelverket vært krav om inngjerding som sikrer mot rømning. Rømning kan likevel skje, men det er usikkert i hvilken grad dette påvirker de allerede etablerte ville bestandene.

Flere høringsinstanser har pekt på behov for varslings- og tiltaksplikt ved rømning av pelsdyr. Departementet er enig i disse bekymringene, og viser i den forbindelse til at varslings- og tiltaksplikt i naturmangfoldloven kap. IV ble gjort gjeldende fra 1. januar 2016. Forskrift om frem-

mede organismer hjemlet i denne loven trådte i kraft samme dato. Det fremgår av forskriften at det ikke kreves tillatelse for innførsel eller hold av mink, sølvrev og blårev, men holdet må skje i samsvar med generelle krav om blant annet aktsomhet og internkontroll. Dette innebærer blant annet å iverksette forebyggende tiltak for å hindre rømning, samt å iverksette egnede tiltak for å avverge og begrense skade dersom rømning skjer. Ved rømning av dyr skal Miljødirektoratet varsles, og den ansvarlige skal så langt det er mulig fjerne (det vil si fange og avlive) rømte dyr. Departementet mener at disse kravene, sammen med de kravene som er nedfelt i dyrevelferdsregelverket, er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å forebygge rømning og begrense skader som følge av eventuell rømning og vil bidra til å imøtekomme bekymringene reist av miljømyndighetene.

Merking nevnes av et par høringsinstanser som et mulig forebyggende tiltak mot rømning. Identitetsmerking av dyr gir anledning til å identifisere individer og opphavsgård. Ved innfangning av rømte dyr vil man dermed kunne identifisere eier og plassere ansvaret for iverksetting av nødvendige tiltak ved rømning. Avkom etter rømte dyr vil imidlertid ikke kunne identifiseres gjennom et merkekrav.

Departementet antar at merking med mikrochips (transpondere som injiseres under huden) slik det i dag gjøres med mange kjæledyr, ville vært den mest aktuelle merkemethoden for pelsdyr. I medhold av dyrehelsepersonelloven § 18 skal dette utføres av autorisert veterinær.

Systemet for merking av hund og katt er utviklet for identifikasjon av enkeltindivider og er i praksis lite egnet for storskala merking av pelsdyr. Departementet anser derfor ikke krav om merking som et aktuelt tiltak pr. i dag, og påpeker at merking i seg selv ikke påvirker rømmingsrisikoen. Varslings- og tiltaksplikt følger allerede av nylig ikrafttrådt regelverk om naturmangfold, og det antas derfor i de fleste tilfeller å være klart hvorfra rømningen har skjedd. Departementet mener derfor at et eventuelt krav om merking først bør vurderes når vi har erfaringer med effekten av den nylig innførte varslings- og tiltaksplikten og egnede merkemuligheter foreligger.

Departementet merker seg at NPA ser viktigheten i å bistå i arbeidet med å bekjempe villminkbestanden, og at de ønsker å samarbeide med relevante myndigheter både om tiltak og varsling ved eventuell rømning og ved å stimulere til økt bekjemping av villmink. Regjeringen vil gå i dialog med næringen om eventuelle bidrag til å ta ut villmink av norsk fauna.

For øvrig er departementet enig med Miljødirektoratet i deres syn på at økt bruk av sanksjoner ved brudd på regelverket vil kunne bidra til bedre etterlevelse av regelverket som allerede er på plass, også når det gjelder forebygging av og tiltak ved rømming.

5.2 Fôr

De aller fleste pelsdyroppdretterne bruker fôr fra fôrprodusenter (fôrlag) som kjører ut fôret til oppdretterne én til tre ganger pr. uke. Det finnes i dag tre slike fôrlag. Disse produserer ferskt våtfôr med grøtkonsistens. Det er det samme fôret som brukes både i mink- og reveoppdrett. Basert på en rapport fra NILF (nå NIBIO) fra 2014, er det samlede volumet av råvarer til pelsdyrfôr om lag 55 000 tonn pr. år.

Pelsdyrfôr baseres på biprodukter fra slakterier for husdyr, oppdrettsfisk og fiskerier, samt karbohydratkraftfôr og vann. Biproduktene er avskjær og andre bestanddeler som ikke ellers ville blitt benyttet til humant konsum innenlands, og som heller ikke kan benyttes til fôr til annet husdyrhold. Basert på NILF-rapporten utgjør disse i størrelsesorden 80 % av fôrråvarene, og har en verdi på rundt 30 millioner kroner. Råvarene kan alternativt eksporteres for produksjon av pelsdyrfôr i andre land, og noe av råvarene ville trolig også kunne benyttes til produksjon av kjøledyrfôr. Andre anvendelsesområder kan være biomasse og kjøttbenmel som gjødsel/jordforbedring.

Med virkning fra 1. januar 2016 ble en ordning med tilskudd for å redusere kostnadene med frakt av pelsdyrfôr avviklet. Dette tilskuddet utgjorde knapt 18 millioner kroner.

5.2.1 Høringsinstansenes innspill

En rekke høringsinstanser trekker frem pelsdyrnæringen som en viktig avtaker for produkter som bare til dels ville hatt andre anvendelsesmuligheter eller som ville utgjort avfall man måtte brukt ressurser på å avhende. Dette bidrar både til god ressursutnyttelse og til å skape arbeidsplasser. Et par høringsinstanser påpeker at biråstoffene har flere andre bruksområder og således er attraktive for andre næringer.

Norges Bondelag sier: «I tillegg til å produsere skinn har pelsdyrnæringa en viktig plass i verdikjeden for landbruket. Den tar hånd om avfall fra slaktning og foredling av husdyrprodukter. [...] Kostnaden ved renovasjon og destruksjon er noe slakteriene og bedriftene ellers måtte ha betalt for hvis ikke pels-

dyrnæringa hadde vært til stede og brukt dette som en råvare til pelsdyrfôr.»

Videre påpeker de at «[u]tfordringa innen bio-gass og andre nye former for fornybar energi generelt, er å skape tilstrekkelig lønnsomhet i produksjonen. Det er ikke råstofftilgangen i seg sjøl som er flaskehalsen. Det er derfor ingen motsetning mellom satsing på bioenergi og leveranse av råstoff til pelsdyrfôr. De er begge verdikjeder som omdanner avfall til nye produkter på en miljøvennlig måte. Vi trenger flere slike verdikjeder, og produksjonen av pelsdyrfôr er en verdikjede som er blant de mest lønnsomme i dag.»

Nortura peker på «den betydelige verdiskapingen som pelsdyrnæringa genererer for vår sektor – i kraft av lønnsomt salg av biprodukter fra slakterivirksomhet til pelsdyrfôr. Våre tall viser at verdiskapingen i selve fôrproduksjonen utgjør om lag 100 mill. kr, og at råvareverdien for biprodukter fra slakteriene utgjør om lag 40 % av dette. Dette er et betydelig høyere tall for verdiskaping enn det Utredningen opererer med i tabell 3.1 side 26.» De sier videre at «pelsdyrnæringen er en stor og viktig avtaker av biprodukter fra slakteriene, og forbruket har dessuten økt betydelig i løpet av de siste 5 åra. Dette skyldes både økt andel av slakteribiprodukter i pelsdyrfôret og at forbruket av pelsdyrfôr har økt som følge av økning i pelsdyrbestanden.» Endelig fremhever de at «[s]alg av biprodukter til pelsdyrfôr gir et bedre økonomisk utbytte enn om det selges til alternative formål, som f.eks til produksjon av kjøledyrfôr eller eksporteres. For mange produkter er det ingen andre betalingsvillige avsetningskanaler enn dette, og da må gjenværende biprodukter fra slakterivirksomheter leveres til destruksjon, noe som medfører en ekstra kostnad for bransjen.»

Norsk Landbruksamvirke (NL) mener at pelsdyrnæringen inngår «i en bærekraftig verdikjede hvor blant annet fiskeindustrien får omsetning for sine plussprodukter. Det er verdt å merke seg at pelsdyrbøndene gjennom dette skaper viktige distriktsarbeidsplasser.» Videre sier de at «NL mener det ut fra et økonomisk, miljømessig og etisk perspektiv er vesentlig at fisk- og kjøttbransjen lykkes med best mulig utnyttelse av biprodukter. Pelsdyrnæringen er storforbruker av biprodukter fra fiskeri- og slakteriindustrien til fôrproduksjon. Dette er biomasse som uten pelsdyrnæringen neppe ville møtt et marked. Alternativet til dagens praksis vil ofte være destruksjon som vil medføre økte kostnader i tillegg til de etiske betenkelighetene som bør oppstå ved unødig destruksjon.»

NPA «savner en grundigere drøfting av de positive miljøeffekter knyttet til pels» og nevner blant annet «resirkulering av biprodukter fra andre næ-

ringer.» Videre omtales bruk av biprodukter som «bærekraftig utvikling ved gjenbruk av ressurser.»

En rekke kommuner (*Oppdal, Marnadal, Ørsta, Orkdal, Surnadal, Hjelmeland*) og fylkesmenn (*Sogn og Fjordane, Rogaland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder, Telemark*) påpeker at næringen løser et avfallsproblem ved å gjøre avskjær om til en ressurs som gir verdiskaping. *Klepp kommune* sier dessuten at «*[p]elsdyrnæringa har ringverkna-der til andre næringer i kommunen og regionen*», og redegjør for fôrproduksjonen med tilhørende årsverk og omsetning samt at mye av råstoffet kommer lokalt fra. Kommunen viser videre til at fiske- og slakteavfall også blir eksportert som råvarer til pelsdyrfôr i Danmark og Finland. *Vegårshei kommune* supplerer med å nevne alternative bruksområder for avfallet, men sier at «*det at biproduktene benyttes som fôr bidrar til en mer direkte økonomisk verdiskaping*.» I tillegg til å være avta-ker for slakteri- og fiskeavfall påpeker *NHO Mat og Drikke og Sjømat Norge* at «*[b]iprodukter og avfall fra animalsk produksjon (slakterier etc.) som ikke kan brukes til fôr til matproduserende dyr får en anvendelse og en positiv verdi. Alternativet er ofte destruksjon som både vil innebære kostnader og i noen tilfeller miljøproblemer*.» På denne bakgrunn sier de at «*[e]n avvikling av næringen vil således berøre andre næringer i uønsket retning*.»

Dyrevernalliansen er derimot kritisk til at pelsdyrbransjen fremstiller seg selv som en nyttig renovatør. De sier i sitt høringsinnspill at «*[b]iråstoffene fra slakteri-, fiskeri- og fra matindustrien ansees som attraktive ressurser. Stadig flere næringer etterspør disse råstoffene, både i Norge og internasjonalt. Til ettertanke har man i andre land som ikke har pelsdyroppdrett, i en helt annen grad funnet alternative måter å få brukt disse biråstoffene på. Tyskland har for eksempel stortilt satsing på produksjon av biogass. Dette viser at pelsnæring ikke er eneste løsning for å bruke biråstoffene. Næringen er dermed ikke en renovatør men en ressursforbruker*.» Blant fôrråstoffene som benyttes til pelsdyrfôrproduksjon peker *Dyrevernalliansen* på at fiskeavskjær er «*tillatt å bruke i fôr også til andre landbruksdyr og oppdrettsfisk*», at kraftfôret som inngår i pelsdyrfôr «*alternativt [kan] benyttes som fôr til griser*», at man kan «*øke andelen av fisken som brukes til menneskemat*», at «*[f]iskeskinn og bein kan brukes til gelatinproduksjon*», at «*fiskeavskjær brukes i helsekost, eksempelvis omega-3-olje og kalsium fra ryggbeinet på fisk*», at det er «*potensial for større utnyttelse av blant annet tørkede torskehoder, kinnmedaljonger, torsketunger, rogn, mage og lever til produksjon av omega 3*», at nye bruksområder kan være «*ernæringsprodukter for*

mennesker samt hudpleie», samt at fiskeavskjær prosesseres til «*proteinpulver og fiskeolje. Omtrent 80 prosent av fiskeproteinet selges rett til produsenter av dyrefôr i Europa og Nord-Amerika*.» De mener at fiskeavskjær dessuten alternativt kan brukes til produksjon av bioenergi. Videre påpeker *Dyrevernalliansen* at også «*[b]iråstoffene fra husdyrslakteriene har flere bruksområder. Det kan eksempelvis benyttes til å produsere biogass, fôr til familiedyr og kjøttbeinmel*.» Sistnevnte kan igjen benyttes «*til gjødsel, bioenergi og kjæledyrfôr*.» De mener at man sannsynligvis også kan få «*[ø]kt utnyttelse til humant konsum*.» Også biråstoffer fra matindustrien (matavfall) hevdes å ha alternative bruksområder som bioenergi, biogjødsel og kompost. *Dyrevernalliansen* påpeker dessuten at det er økende etterspørsel etter slike råvarer fra utenlandske oppkjøpere.

Også *Naturvernforbundet* viser til at det er «*andre alternativer for denne typen avfall – eller ressurser – som vi mener samfunnet vil ha god nytte av. Å behandle denne typen avfall i biogassanlegg (som fins flere steder i landet, og flere er under etablering) vil gjøre at både biogassen (energien) og biogjødselen (næringsstoffene) tas vare på*.» Om næringsstoffer sier de at «*[d]et kan se ut som at i pelsproduksjon blir viktige plantenæringsstoffer som nitrogen og fosfor et avfalls- og forurensningsproblem heller enn en ressurs. Dette fordi næringsstoffer som fosfor forsvinner med avrenning, og utslipp av ammoniakk fra farmene fjerner nitrogen. Dette krets-løpsperspektivet for energi og plantenæringsstoffer er også noe som bør vurderes i forhold til bærekraftig bruk av ressurser*.»

5.2.2 Departementets vurdering

Departementet mener det er god ressursutnyttelse at pelsdyrfôr i stor grad baseres på råstoffer som er biprodukter fra slakterier. På denne måten oppnås en gunstig totalutnyttelse av organisk materiale fra fisk og slaktedyr, samtidig som mengden avfall fra slakteriene reduseres. Råstoffene har høy verdi for fôrprodusentene. Departementet er ikke kjent med om det finnes andre produkter som på samme måte kan tjene som råstoff i fôrproduksjonen til pelsdyr, samtidig som det bidrar til å utnytte ressurser med få andre anvendelsesmuligheter.

Bruk av slakteavfall som råstoff har gitt fôrprodusentene erfaring med effektiv utnyttelse av ressursene. Selv om det ut i fra høringsinnspill synes å være flere mulige alternative avtakere for denne typen biprodukter, anser departementet at det er vesentlig usikkerhet forbundet med realismen i

dette pr. i dag. Usikkerheten gjelder blant annet den økonomiske verdien av produktene brukt i alternative produksjoner. Dersom norsk pelsdyrnæring blir avvirket, er trolig eksport av råvarene til bruk i pelsdyrfôr i andre land den mest realistiske alternative anvendelsen.

5.3 Gjødning

Gjødning fra pelsdyr utgjør en minimal andel av den samlede produksjonen av husdyrgjødning i Norge.

Driftsformen der dyr holdes i bur med nettinggulv hindrer at urin og avføring fra dyrene blir liggende i buret og forårsaker problemer med fuktighet, smittepress og tilgrising av pelsen. Haller med minkoppdrett har en gjødselrenne under burene slik at gjødning og spillvann kan samles opp for så å lagres. I utendørsanlegg faller gjødselen noen steder rett på bakken, mens det andre steder er montert utstyr for oppsamling av gjødning. Gjødning som faller rett på bakken kan gi både forurensning og medføre tap av næringsstoffer ved avrenning og fordampning.

Forurensningsfaren avhenger av flere forhold som for eksempel terreng og beliggenhet, grunnforhold (tett eller gjennomtrengelig grunn), materiale i bakken under burene (sand, puk, leire, strø), rutiner for fjerning og bruk av gjødselen, nedbør, takutstikk og takrenner, overflatevann og fare for utvasking. Overflatevann kan gi avrenning dersom grunnen er for tett, mens for grov grunn og liten avstand til grunnvann kan gi for dårlig drenering og tap av nitrogen til grunnvannet.

For å redusere faren for avrenning og uheldige belastninger på miljøet, er det viktig at gjødning lagres, deponeres og spres forsvarlig. Verken pelsdyrforskriften eller forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav (her referert til som gjødselvarerforskriften) gir noe eksplisitt krav om oppsamling av pelsdyrgjødning. Gjeldende pelsdyrforskrift § 10 krever imidlertid at pelsdyranlegg skal ha egnet underlag og utstyr til forsvarlig gjødselhåndtering. Videre heter det at der det er flere pelsdyrhus i anlegget, skal det være nok plass mellom husene til å kunne fjerne gjødning.

Gjødselvarerforskriften § 18 fastslår at anlegg for husdyrhold og lagring av husdyrgjødning/avløps slam ikke må plasseres på flomutsatte områder eller så nær vassdrag, brønn eller annet vannforsyningssystem at det medfører fare for forurensning. Gjødselvarerforskriften setter videre et krav om at gjødselrenne for pelsdyr mv. skal ha tett bunn, sider og port, jf. § 19, samt at gjødning fra utegarder og pelsdyrhold skal fjernes regelmessig

og minst en gang i året, jf. § 20. Gjødselen kan så spres på egnet spredeareal eller pløyes ned i jorden.

Videre angir gjødselvarerforskriften § 24 at husdyrgjødning bare kan spres på godkjent spredeareal. Det settes krav til spredeareal beregnet ut i fra gjødselens forventede innhold av fosfor, som igjen er beregnet ut i fra normtall for utskillelse fra hvert enkelt dyr. Bruk av gjødselen på landbruksarealer skal følge en gjødslingsplan, jf. § 22. Pelsdyrholdere som ikke disponerer egne jordbruksarealer, må likevel ha tilgang til spredeareal for gjødselen.

Gjødselvarerforskriften angir arealkrav for spredning basert på begrepet gjødseldyrenhet, der en enhet tilsvarer det antall dyr som produserer tilsvarende mengde fosfor og nitrogen i gjødselen pr. år som en ku (dvs. ca. 14 kg utskilt fosfor). Sammenlignet med andre typer husdyrgjødning inneholder pelsdyrgjødselen mye fosfor. Dagens normtall for innhold av fosfor og nitrogen i pelsdyrgjødning stammer fra beregninger foretatt på 80-tallet. I henhold til gjødselvarerforskriften vedlegg 2 er det beregnet at det på en gjødseldyrenhet går 25 avlstsiper med tilhørende valper av rev og 40 avlstsiper med tilhørende valper av mink.

Til sammenligning med norske normtall la Danmark til grunn tre ganger så høy fosforutskillelse pr. minktsipe i 2013, der tallene for næringsinnhold i gjødning oppdateres årlig. Norske tall for innhold av fosfor og nitrogen i husdyrgjødning ble oppdatert i 2012 for artene storfe, fjørfe og svin, men ikke for pelsdyr.

Det kan være vanskelig å avdekke forurensning basert på observasjoner slik som synlig avrenning og andre tydelige tegn. Det er dessuten i liten grad foretatt systematiske målinger for å avdekke forurensning fra pelsdyrgårder. Enkelte undersøkelser har imidlertid avdekket til dels svært høye verdier av fosfor og nitrogen i vannprøver fra omkringliggende arealer.

5.3.1 Høringsinstansenes innspill

Et lite fåtall av høringsinstansene tar opp gjødselhåndtering, og enkelte av disse uttrykker bekymring for forurensningsfaren fra pelsdyrfarmer.

Miljødirektoratet viser til sitt brev til pelsdyrutvalget datert 14. april 2014 der de har uttalt at pelsdyrgjødning «ikke [er] et større forurensningsmessig problem enn lagring og bruk av hvilken som helst annen type husdyrgjødning,» og at «avrenning av fosfor og nitrogen til vann og vassdrag ikke er et større problem fra pelsdyrnæringen enn annet husdyrhold,

gitt at gjødselvereforskriften følges.» Direktoratet oppsummerer at «når det gjelder annen forurensning enn avrenning til vann og vassdrag faller pelsdyrhold inn under samme regelverk om forurensning som all annen landbruksdrift. Det er unntak for forurensning som kan anses som vanlig forurensning fra landbruket, dvs at forurensningen er så liten at den ikke resulterer i nevneverdig forurensning/skade. Hvis forurensningen er betydelig er den forbudt etter forurensningsloven. Synlig eutrofiering er et eksempel på betydelig forurensning.»

Fylkesmannen i Rogaland nevner kort at «[e]ldre umoderne bygg og anlegg er framleis ei utfordring. Det gjeld også forureining og lukt til omgjevnadane frå desse.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal sier følgende: «Pelsdyrgjødsel er konsentrert på plantenæringsstoff som nitrogen og fosfor, og utgjør derfor stor fare for vannforurensning. Dette krever gode løsninger for oppsamling og lagring av gjødsel. Gjødsel må utnyttes som en ressurs i landbruket. Pelsdyrfarmer skaper lukt og støy, og dette kan være generende i nærområda.»

Vi foreslår at det innføres bedre rutiner for utnyttning av pelsdyrgjødsel ved:

- Gode, tette oppsamlingssystem for gjødsel som ikke medfører avrenning
- Det blir stilt krav til eget spredeareal eller langsiktige avtaler om spredeareal
- Spredearealet for pelsdyrgjødsel blir basert på reelt fosforinnhold
- Plassering av pelsdyrfarmer baseres på arealplaner der det tas hensyn til lukt og støy.»

Oppdal kommune meddeler at de «har et forskningsprosjekt på gang for å få nyttiggjort den fosforressursen som ligger under hvert pelsdyrfarmbur på Tågvollan, det er ikke ubetydelige ressurser og når vi vet at fosfor kan bli mangelvare i nær framtid, er det ønskelig å finne en mulighet til å utnytte denne.»

Naturvernforbundet sier følgende om næringsstoffer og pelsdyr: «Det kan se ut som at i pelsproduksjon blir viktige plantenæringsstoffer som nitrogen og fosfor et avfalls- og forurensningsproblem heller enn en ressurs. Dette fordi næringsstoffer som fosfor forsvinner med avrenning, og utslipp av ammoniakk fra farmene fjerner nitrogen. Dette kretsloppsperspektivet for energi og plantenæringsstoffer er også noe som bør vurderes i forhold til bærekraftig bruk av ressurser.» Refleksjonene og kommentarene de fremmer i høringsbrevet begrunner de med at «dette er nødvendig med bakgrunn i at (a) pelsnæringen argumenterer for positive miljosider ved pels, som ikke er nyanserte, og at (b) miljøaspekter i liten grad er reelt diskutert i NOU-ens vur-

deringer rundt alternativet med bærekraftig utvikling av næringen. Vi oppfordrer derfor til at de ulike miljøaspektene ved pels blir nærmere studert og vurdert når det blir gjort vurderinger rundt bærekraften til næringen.»

I sitt felles høringsinnspill mener Dyrebeskyttelsen Norge og Nettverk for dyrs frihet (NDF) at NOUen ga en «svært mangelfull utredning av pelsdyrnæringens miljøbelastning.» De påpeker at på grunn av «proteinrikt fôr, inneholder pelsdyrgjødsel usedvanlig høye konsentrasjoner av næringsstoffer som fosfor og nitrogen. I Norge stilles det likevel langt lavere krav til gjødselhåndtering i pelsdyrnæringen enn i øvrige dyrehold.» De viser videre til at «[d]agens gjødselhåndteringspraksis forårsaker miljøbelastninger i form av avrenning av næringsstoffer, forurensning av grunnvann, ammoniakk- og lystgassfordampning, og overgjødning som følge av utdaterte arealkrav for gjødselspredning.» For å underbygge dette refererer de til målinger foretatt i Oppland og Rogaland, presentert i rapporter fra vedkommende fylkesmenn i henholdsvis 1988 for Rogaland og 1991 for Oppland. I høringsinnspillet refereres det videre til målinger foretatt i 2014 av NDF ved tre tilfeldig utvalgte gårder i Hedmark, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, med henblikk på utslipp av fosfor og nitrogen til omgivelsene.

Dyrevernalliansen er også opptatt av avrenning og peker blant annet på at «[f]osfor gir grobunn for algeoppblomstring i bekker og vassdrag, noe som kan føre til fiskedød. I 2008 ble det registrert avrenning til vassdrag på de pelsfarmene som ikke hadde oppsamling, på Jæren i Norge. Det ble også registrert noe avrenning fra gårder med oppsamling.» Videre påpeker de at «[d]et høye innholdet av fosfor i pelsdyrgjødselen gjør det viktig at den spres i små mengder pr. dekar når den benyttes som gjødsel i landbruket» og at det enkelte steder kan være «problematiske å finne nok spredeareal til gjødsel med høyt fosforinnhold.» De er også opptatt av luftforurensning på grunn av utslipp av ammoniakk fra pelsdyrenes avføring.

Frank Nervik viser til sin filmdokumentasjon av regelverksbrudd som blant annet omfatter «alvorlige brudd på gjødselvereforskriften,» og at «en stor oppdretter på fellesområdet på Oppdal (der ca. 1/5 av norsk oppdrettsrev holdes) fortalte at halvparten av oppdretterne der ikke hadde fjernet gjødsel på 20 år.» Han fremholder videre at «selv lovlig gjødselhåndtering i pelsdyrnæringen [forårsaker] vesentlige miljøbelastninger.» I denne sammenheng omtaler Nervik både utfordringer med høyt innhold av næringsstoffer i pelsdyrgjødsel, utdaterte normtall for pelsdyrgjødsel, avrenning når gjødsel lagres på bakken, forsuring som følge av

nitrogeninnhold og bidrag til klimagassutslipp. Som en følge av dette mener han at eventuell videre drift forutsetter blant annet innføring av «[krav] til tette gjødseloppsamlingsystemer, og innskjerpede krav til spredeareal for pelsdyrgjødsel.»

5.3.2 Departementets vurdering

Selv om gjødsel fra pelsdyr utgjør en minimal andel av den samlede produksjonen av husdyrgjødsel i Norge, har flere høringsinstanser tatt opp fare for forurensning fra slik gjødsel. Normtall for innhold av fosfor og nitrogen i pelsdyrgjødsel samt tilhørende krav til spredeareal for denne gjødselen er ikke oppdatert. Som enkelte høringsinnspill peker på, kan innholdet av næringsstoffer være høyere enn det som er lagt til grunn for dagens regelverk. Dette kan ha flere årsaker. Normtallene kan opprinnelig ha blitt satt for lavt, endringer i førsammensetningen kan ha påvirket innholdet av næringsstoffer i gjødselen og gjennomgående større dyr kan ha påvirket gjødselmengden pr. dyr.

Dagens mangel på et eksplisitt krav om oppsamling av gjødsel fører til at gjødselen på en del gårder blir liggende rett på bakken. Det er rimelig

å anta at dette i unødvendig grad kan gi infiltrasjon av urin til grunnen og tap av næringsstoffer ved fordamping og avrenning til omkringliggende arealer.

Departementet har i samarbeid med miljømyndighetene satt i gang en gjennomgang av gjødselvarselsforskriften og vil i den sammenheng blant annet gjennomgå krav til spredeareal for pelsdyrgjødsel. Krav om tett oppsamling av gjødsel vil også bli vurdert.

5.4 Andre forhold

Dyrevernalliansen, Dyrebeskyttelsen Norge og Nettverk for dyrs frihet er opptatt av miljøkonsekvensene av lang transport av både fôr, skinn, skrotter og ferdige pelsprodukter.

Dyrevernalliansen, NOAH og Naturvernforbundet påpeker at kjemisk bearbeiding av pelsdyrskinn gir miljøbelastninger og medfører helsesisiko. Bearbeiding av pelsdyrskinn foregår i dag ikke i Norge.

Norges Pelsdyrslag og Moteskolen AS Esmod mener imidlertid at pels er et miljøvennlig og ned-



Figur 5.1 Hus med burrekke med mink

Foto: Alf Ove Hansen/Scanpix

brytbart naturprodukt sammenlignet med syntetiske produkter.

Departementet vurderer ikke disse forholdene nærmere fordi en eventuell avvikling av pelsdyrhold i Norge neppe vil påvirke den globale omsetningen av pelsprodukter. Videre har både pelsdyroppdrett og mange mulige alternative virksom-

heter noen negative virkninger på miljøet. Selv om pelsdyrfôr er en ferskvare som til dels transporteres langt, har ikke departementet grunnlag for å forutsi hvilke alternative virksomheter og hvilken miljøbelastning som vil bli konsekvens av en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen i Norge.

6 Dyrevelferd

6.1 Oppfølging av dyrevelferds- meldingen

I St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Om dyrehold og dyrevelferd (dyrevelferdsmeldingen)* ble det pekt på flere kjennetegn ved norsk pelsdyrnæring som bidrar positivt til dyrenes velferd, blant annet at dyrene gjennomgående er ved god fysisk helse, tisper og avkom holdes sammen i ca. to måneder og dyrene avlives på farmen. Det ble samtidig pekt på at næringen står overfor en rekke utfordringer som trolig må finne en løsning før pelsdyroppdrett kan fremstå som allment akseptabelt.

En av de grunnleggende problemstillingene som ble trukket frem var at pelsdyr holdes i nettingbur som gir innskrenket bevegelsesfrihet, og liten mulighet for å utøve annen normal atferd, herunder sysselsetting og sosial atferd. Det ble pekt på et behov for å utrede andre driftsformer og foreslått en gjennomgang av regelverket for å sikre en bedre velferd for pelsdyr. Når det gjelder regelverksgjennomgangen, ble det pekt på konkrete krav til dyrenes levestandard. Disse skulle oppfylles innen ti år. Det ble også uttalt at dersom «*det ikke oppnås vesentlige avlsmessige forbedringer når det gjelder dyrenes mentale helsetilstand i løpet av en tiårsperiode, bør det vurderes å avvikle pelsdyrholdet.*»

Risikovurdering fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet

Med utgangspunkt i problemstillingene skissert i dyrevelferdsmeldingen fikk Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) i oppdrag fra Mattilsynet å vurdere risiko for lidelse hos rev og mink holdt etter bestemmelsene i datidens gjeldende pelsdyrforskrift. Samtidig ble VKM bedt om å foreta en dyrevelferdsmessig vurdering av ulike avlivingsmetoder for pelsdyr.

VKM publiserte rapporten «*Risk assessment on the welfare of animals kept for fur production*» 11. juni 2008 (heretter omtalt som VKM-rapporten). Denne rapporten bygger på to utredninger: «*Risk assessment concerning the welfare of animals kept for fur production*», utarbeidet av det daværende

Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), og «*Report from the ad hoc group concerning stress and suffering in the killing of fur producing animals*», utarbeidet av en ad hoc gruppe av eksperter.

VKM oppsummerer sin rapport med følgende konklusjoner:

«*Velferden for rev som blir holdt i standard produksjonsmiljø i tråd med gjeldende forskrift er adekvat og forårsaker ikke fare for lidelse i nevneverdig grad hos gjennomsnittsindividet, sammenlignet med andre oppdrettede arter.*» Den 5. mai 2009 publiserte VKM på sin nettside en presisering vedrørende sammenligningen med andre oppdrettede arter. VKM skriver: «*Referansen til andre oppdrettede arter er ikke ment å bli tillagt avgjørende vekt.*» Videre oppsummerer VKM at «*for mink som blir holdt i standard produksjonsmiljø er faren for lidelse relativt lav.*»

I VKM-rapporten ble behovet for tilgjengelig areal til oppdrettede arter diskutert. Det ble påpekt at mer plass vil gi rom for mer komplett lekeatferd hos både rev og mink, og gi mulighet til å installere forskjellige miljøberikelser. Fleksible bursystemer gir et mer komplekst miljø som bedre kan tilfredsstille både fysiologiske og mentale behov.

Menneskelige faktorer som setter velferden i fare er blant annet mangel på kunnskap hos oppdretteren om dyrenes behov, mangelfull anvendelse av slik kunnskap, bruk av fikseringsutstyr og håndtering som dyret kan oppfatte som negativt. Stress og frykt ved håndtering kan reduseres ved hjelp av passende tiltak, for eksempel regelmessig tildeling av godbiter og avl for mer tilfetsfulle dyr. VKM presiserte at det fortsatt gjensstår mye forskning når det gjelder velferd for pelsdyr, og at konklusjoner fra rapporten derfor måtte trekkes med forsiktighet.

Det har vært reist kritikk mot VKM-rapporten. Blant annet ble det hevdet at det vitenskapelige grunnlaget rapporten bygger på er begrenset og misvisende fordi det nesten bare baseres på forskning på pelsdyr i bur, ikke på forskning som har dokumentert dyrenes naturlige behov i fri tilstand. Videre kritiseres rapporten for å ikke vur-

dere hvordan dyrevelferden var under datidens faktiske forhold, med andre ord om regelverket ble fulgt i praksis.

VKM-rapporten ble også kritisert av dyrevelferdsforskere ved Universitetet i Cambridge, som evaluerte rapporten på bestilling fra Dyrevernalliansen. Disse forskerne påpekte at rapporten ikke fyller kravene til en formell risikovurdering, men heller er å anse som en litteraturgjennomgang av datidens dokumenterte forskning. Samtidig understreker Cambridge-forskerne at listen over spesifikke velferdsforbedringer som VKM-rapporten foreslår, er godt vitenskapelig dokumentert.

VKM-rapporten beskriver risikoen for lidelse dersom regelverket blir fulgt og ikke hvorvidt det var risiko for lidelse under de faktiske forholdene i datidens pelsdyrhold. Det ble ikke kartlagt om datidens regelverkskrav ble oppfylt i praksis. Dette kommer, etter departementets mening, tydelig frem i Mattilsynets regelverksarbeid og i NOU 2014: 15. Departementet mener at VKM-rapporten også var tydelig i sin beskrivelse og dokumentasjon av behovet for spesifikke velferdsforbedringer, slik at grunnlaget for regelverksinnstrammingerne var godt vitenskapelig forankret og ikke unødvendig inngripende.

Ny forskrift om hold av pelsdyr

Som en oppfølging av dyrevelferdsmeldingen ble det fastsatt en ny forskrift om hold av pelsdyr 17. mars 2011. Forskriftsutkastet ble utarbeidet av Mattilsynet på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet. I oppdraget til Mattilsynet ba departementet blant annet om at forskriften måtte omhandle alle forhold for å oppnå tilfredstillende forhold i tråd med den nye dyrevelferdsloven, at forskriften skulle ta hensyn til ny kunnskap og utformes slik at dyrenes velferd kunne ivaretas på en god måte. Samtidig ble det anført at forskriftsarbeidet måtte være basert på at pelsdyrnæringen var en distriktsnæring som det var ønskelig å beholde.

Mattilsynet søkte, så langt det var mulig, forankring i vitenskapelig basert kunnskap rapportert fra VKM og det europeiske mattrygghetsorganet EFSA. I regelverksarbeidet ble det lagt vekt på VKMs forslag om hvordan dyrevelferden hos pelsdyr kan bedres. Mattilsynet mente at de foreslåtte regelverksendringene til sammen ville gi et merkbart løft for velferden for pelsdyr sammenlignet med kravene i den tidligere forskriften. Den nye forskriften imøtekommer de fleste forslagene til velferdsforbedrende tiltak som VKM presenterte i sin rapport. Forskriften imøtekommer også anbefalingene i dyrevelferdsmeldingen på svært

mange punkter. Imidlertid mente Mattilsynet at det var behov for å utvikle nye eller alternative driftsformer for hold av pelsdyr, dersom dyrevelferdsmeldingens krav skulle imøtekommes fullt ut.

Forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr (pelsdyrforskriften) trådte i kraft 1. mai 2011.

Nytt regelverk for avlaving av dyr

Etter at VKM-rapporten ble publisert, er det innført nytt regelverk for avlaving av dyr. Dette gjennomfører EUs regelverk på området, men det er fastsatt enkelte nasjonale tilleggskrav for å styrke dyrevelferden i forbindelse med avlaving av pelsdyr.

Pelsdyrutvalgets vurdering

I NOU 2014: 15 drøfter pelsdyrutvalget hvorvidt dyrevelferdsmeldingens krav til utvikling av pelsdyrnæringen og regelverket for pelsdyr er fulgt opp. Pelsdyrutvalget konstaterer at den nye forskriften om hold av pelsdyr ivaretar de momentene som ble påpekt i dyrevelferdsmeldingen, unntatt behovet for andre driftsformer enn nettingbur. Videre konstaterer pelsdyrutvalget at utviklingen av regelverket så langt det var mulig, ble basert på tilgjengelig kunnskap og innenfor slike økonomiske rammer at det var mulig å opprettholde pelsdyrnæringen i Norge.

Når det gjelder dyrevelferd, oppsummerer pelsdyrutvalget med følgende:

«På bakgrunn av det ovenstående konstaterer utvalget at det nye regelverket danner grunnlag for bedre velferd, men at det fortsatt er velferdsutfordringer i dagens pelsdyrhold. Disse er for både rev og mink spesielt knyttet til dyrenes mulighet til utforskning og variert aktivitet. Utvalget vil peke på at det fortsatt er utfordringer knyttet til pelsdyrenes tillitsfullhet overfor mennesker. Til tross for et tilstrekkelig regelverk, ser utvalget med bekymring på problemet med store og overvektige blårev med de dyrevelferdsmessige følger det har. Utvalget peker også på problemer med hold av minkvalper i større grupper.»

6.2 Dyrevelferd – sentrale vurderingstema

Det mest sentrale temaet i diskusjonen om pelsdyrnæringens fremtid er dyrevelferd. I dag er det vanlig å vurdere dyrevelferd etter de tre dimensjo-

nene biologisk funksjon, subjektiv opplevelse og naturlig liv. Velger en å se på dyrevelferd bare ut fra en av dimensjonene, kan andre viktige forhold bli oversett.

Biologisk funksjon

God helse og produksjon er indikatorer på god biologisk funksjon, som er en forutsetning for god dyrevelferd. Dårlig biologisk funksjon som for eksempel sykdom, skade, feil- og underernæring, redusert reproduksjon og økt dødelighet, indikerer dårlig dyrevelferd.

Subjektiv opplevelse

I denne dimensjonen er det forholdet mellom positive og negative opplevelser som bestemmer dyrets velferdsnivå, og vekten legges på hvordan det individuelle dyret subjektivt oppfatter sin situasjon. Dette er det ikke mulig å måle direkte, men atferd brukes ofte som indikator på dyrets positive eller negative emosjoner eller følelser. Noen eksempler på indikatorer på positive emosjoner hos dyr er positiv sosial atferd, pelspleie, paring og tillitsfullhet overfor røkter. Utforskende atferd og lek tyder på at dyrene ikke opplever vesentlig stress eller frykt, og at andre behov er dekket. Slik atferd er derfor viktige indikatorer på god dyrevelferd. Tegn på stress, frykt, angst, frustrasjon, unormal aggresjon, ufullstendig kroppspoleie, redusert aktivitet, stereotypier, apati eller at dyret aldri leker, er eksempler på indikatorer på negative emosjoner, og dermed redusert dyrevelferd.

En definisjon på dyrevelferd (fra Braastad mfl.) som fremhever subjektiv opplevelse, er: «*Dyrevelferd er individets subjektive opplevelse av sin mentale og fysiske tilstand som følge av dets forsøk på å mestre sitt miljø.*» Her fremheves også dyrets mestring av miljøet. Dyr har fysiologiske og atferdsmessige mekanismer for å tilpasse seg slik at det mestrer sitt levested. Hvis dyret må bruke store ressurser på å mestre sitt levested, kan dette påvirke velferden negativt.

Atferdsbehov vil si atferder som er nødvendige for å opprettholde normale fysiologiske, fysiske og mentale tilstander i dyret. Noen atferdsbehov er fleksible. Det vil si at atferden bare er et middel for å oppnå et resultat som dyret har behov for, for eksempel varme eller mat. Andre atferder har husdyr fremdeles en sterk, medfødt motivasjon for å utføre, selv om det underliggende behovet er oppfylt i fangenskap. Dette kalles essensielle atferdsbehov. Sandbading hos høns og rede-

bygging hos gris er eksempler på essensielle atferdsbehov.

Hvis et dyr som er veldig motivert for å utøve en type atferd blir forhindret i å gjøre det, skaper dette frustrasjon hos dyret. Dette kan igjen resultere i at dyret utvikler unormal atferd, slik som stereotypier (repeterte bevegelser uten åpenbar hensikt) eller apati (manglende respons på omgivelsene). Slik unormal atferd skyldes at dyret har problemer med å mestre sitt levested, og er viktige indikatorer på dårlig dyrevelferd.

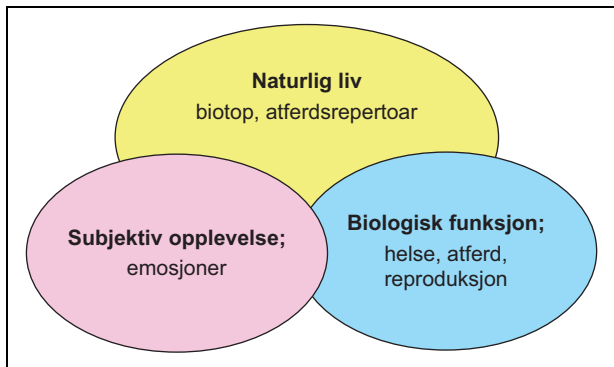
Naturlig liv

Under denne dimensjonen legges det vekt på i hvilken grad dyrene holdes i et naturlig miljø og kan uttrykke sitt artsspesifikke atferdsrepertoar. God velferd indikeres av at dyr kan uttrykke artsspesifikke atferd, for eksempel sosial atferd, utforskning, lek, pelspleie, paring, redebygging, fødsel og valpestell, samt å løpe, svømme, grave eller jage. Redusert velferd indikeres av at dyret ikke kan uttrykke slik atferd.

Et naturlig liv medfører ofte en del lidelse for dyr, for eksempel sult, tørst, kulde, varme, parasitter, sykdom, frykt og langsom død. Dette er dyr i dyrehold i mindre grad utsatt for. Når vi skal vurdere om dyret har god velferd ut fra dimensjonen naturlig liv, er det derfor kun de positive sidene ved det naturlige livet vi vurderer opp mot.

Domestisering er en prosess der dyr i fangenskap tilpasser seg mennesker og miljøet de tilbys. Prosessen omfatter både de genetiske endringene som skjer i løpet av generasjoner og miljøindusert utvikling i hver generasjon. Viktige kjennetegn ved domestiserte dyr er kapasiteten til å leve i henhold til de begrensninger som mennesker setter, uten problemer med reproduksjon eller betydelig frykt for mennesker. Generelt kan vi også si at jo mer genetisk tilpasset dyr er til liv i fangenskap, jo lettere vil et individ kunne tilpasse seg dyreholdet i løpet av sin levetid. Motivasjonen for å utføre en type atferd, eller styrken på atferdsbehovene, kan ha blitt endret i domestiseringsprosessen. Atferdsbehov som ikke lenger er funksjonelle i fangenskap, eller som kommer i konflikt med egenskaper som har vært vektlagt i domestiseringsprosessen, kan for eksempel ha blitt svekket. De essensielle atferdsbehovene påvirkes imidlertid lite.

Vurderingen av hva som er god eller dårlig velferd for husdyr må bero på behovene disse domestiserte dyrene har i fangenskap, ikke på behovene til deres ville forfedre i naturen.



Figur 6.1 Dyrevelferdens tre dimensjoner

Kilde: Figuren er hentet fra Bjarne Braastad, <http://braastad.info/dyrevelferd/> (nettsiden besøkt 20. oktober 2016) og er opplyst utarbeidet etter Vonne Lund

6.3 Høringsinstansenes innspill til NOU 2014: 15 vedrørende dyrevelferd

6.3.1 Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn

Det har kommet høringsinnspill fra 27 kommuner, syv fylkesmenn og to fylkeskommuner som alle har pelsdyrprodusenter i sine distrikter. Samtlige av disse støtter en bærekraftig utvikling, hvorav om lag en tredjedel har lagt vekt på god dyrevelferd og fortsatt utvikling av denne. I tillegg har Norges Pelsdyrslag (NPA) levert inn et opprop til støtte for pelsdyrnæringen fra 107 ordførere.

Fylkesmannen i Vest-Agder og Fylkesmannen i Telemark skriver følgende: «God dyrevelferd er en selvfølgelig forutsetning, og eksisterende krav bør forbedres og forsterkes. Handler det f.eks. om større plass, mer uteareal, en bedre tilpasning til pelsdyrenes natur eller andre driftsforhold, kan dette håndteres tilsvarende det vi har sett i øvrige husdyrproduksjoner som f.eks. økt burstørrelse til fjørfe og løsdrift for storfe. Dette må følges opp fra myndighetenes side med utarbeiding av et strengere regelverk utformet av veterinærer i departement og Mattilsynet, og med mulighet for investeringsstøtte til utbedring gjennom Innovasjon Norge i en overgangsperiode. Harde restriksjoner mot brudd på dyrevelferd, lover og forskrifter er en annen like selvfølgelig forutsetning. Mattilsynet, politiet og andre instanser med de nødvendige fullmakter må håndtere og effektivt håndtere brudd raskt og konsekvent.»

Ordføreroppøpet fremholder «at bønder i våre kommuner tar dyrevelferd på alvor, og at næringen stadig blir bedre. Norske pelsdyrbønder leverer pels i verdensklasse nettopp fordi de tar dyrevelferd på alvor. Norge har heldigvis et av verdens strengeste regelverk for dyrevelferd.» Det påpekes også at «Mat-

tilsynet rapporterer at det kun er enkelte produsenter som trekker ned helhetsinntrykket. De fleste av de resterende 270 pelsdyrgårdene i Norge oppfyller kravene i regelverket og sørger for aktiviteter, behandling av skader og god dyrevelferd for sine dyr.»

6.3.2 Bransjeorganisasjoner mv.

Fra 16 bransjeorganisasjoner og lignende (pelsdyrnæringen og tilknyttet industri, bondeorganisasjonene, pelsdyrveterinærer) har det kommet høringsinnspill som støtter en bærekraftig utvikling, hvorav om lag en tredjedel påpeker viktigheten av fokus på god dyrevelferd og fortsatt utvikling av denne. De mest sentrale innspillene med hensyn til dyrevelferd refereres her:

Norges Pelsdyrslag (NPA) mener bl.a. at «det har vært en markant positiv utvikling av dyrevelferden i norsk pelsdyrhold etter behandlingen av stortingsmeldingen om dyrehold og dyrevelferd i 2003. Ny lovgivning og nye forskrifter har gitt et løft for dyrevelferden» og utdyper med at: «Oppfølging av stortingsmelding 12, og tilpasninger til ny lov og ny forskrift har gitt tydelige resultater i form av bedre dyrevelferd. Gjennom handlingsplan for dyrevelferd har norske pelsdyrbønder ligget i forkant av utviklingen. FarmSert og Helsetjeneste er viktige verktøy både for regelverksetterlevelse og for dokumentasjon av dyrevelferd.» NPA fremhever også at bøndene har høy kompetanse og at «arbeidet med dyrevelferd er deres høyeste prioritet.» Videre peker de på at «Norden er ledende innenfor dyrevelferdsforskning for pelsdyr. Nye forskningsresultater for dyrevelferd deles med andre produksjonsland som ikke har tilsvarende forskningsressurser. Når andre land tar i bruk nordiske systemer og løsninger, heves dyrevelferden over hele verden.» NPAs vurdering med hensyn til de tre dimensjonene (biologisk funksjon, subjektive opplevelser og naturlig liv) er at «vårt pelsdyrhold oppfyller alle tre dimensjonene på en tilfredsstillende måte.» NPA påpeker videre at «da Stortinget vedtok dyrevelferdsloven i 2009 var pelsdyroppdrett, som annet husdyrhold, åpenbart forenlig med lovens bestemmelser. Senere er dyrevelferdsnivået hevet, blant annet gjennom ny forskrift, slik at det ikke kan være tvil om at pelsdyroppdrett som drives etter forskriftens bestemmelser også er i overensstemmelse med loven.» NPA er enige i at «det er enkelte utfordringer knyttet til dagens pelsdyrhold, slik et samlet utvalg påpeker. Flertallet i utvalget mener at disse utfordringer er overkommelige. Forslagene til tiltak for alternativet bærekraftig utvikling er det et samlet utvalg som står bak, og vi er positive til gjennomføring av disse.» NPA oppsummerer med at «pelsdyrnæringen anser arbeidet

med å sikre god utvikling og enda høyere velferd for dyrene er sentrale mål også i årene fremover.»

76 veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet i Norge (heretter kalt veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet) har samlet seg om et felles innspill, der de blant annet uttrykker følgende: «Pelsdyrnæringen har lykket med en klar forbedring av dyrevelferden siden Stortingsmeldingen nr. 12 av 2002–2003, med hovedvekt på forandringene som trådte i kraft i form av ny Forskrift om hold av pelsdyr og bransjekravet om obligatorisk kvalitetssikringssystem (FarmSert) inkludert helsetjeneste fra 2011.» Videre poengterer de at «det finnes utfordringer i samtlige husdyrhold, og et kontinuerlig arbeid for å ivareta dyrevelferden på best mulig måte er svært viktig i alle typer dyrehold,» og at «de rundt 100 privatpraktiserende veterinærene tilsluttet helsetjenesten for pelsdyr svarer at dyrevelferden er god eller meget god i norsk pelsdyrhold.»

Den norske veterinærforening (DNV) mener at «dagens pelsdyrhold ikke er tilfredsstillende når det gjelder å ivareta dyrenes naturlige atferdsbehov, og tror ikke forholdene kan bli gode nok uten vesentlige endringer i driftsformen.» Foreningen påpeker at «utvalgets vurderinger når det gjelder sammenligning med andre dyrearter er preget av en noe upresis og mangelfull argumentasjon, og Veterinærforeningen er på dette området sterkt uenig i sammenligningen med dyr som benyttes i konkurranser, da det her nettopp er dyrenes egenmotivasjon som stimuleres, og at dyrene utenom konkurransesituasjonene vanligvis lever under helt andre velferdsmessige forhold enn pelsdyr.» Videre hevder foreningen «at når det gjelder dyrevelferd, har de aller fleste endringer av vesentlig betydning, kommet gjennom skjerpede krav til produsentene som følge av nye lover og forskrifter. Ofte har dette skjedd på tross av betydelig motstand fra næringene det gjelder.» Foreningen mener at «det virker selvmotsigende at et flertall i utvalget fortsatt har tro på at man vil kunne oppnå en bedre dyrevelferd i næringen, når de samtidig uttrykker bekymringer for dagens pelsdyrhold, manglende oppfølging av målsettinger om bedre dyrevelferd, og flere uttrykte forbedringsbehov.» Foreningen fremholder også at det brukes uforholdsmessig store offentlige ressurser på pelsdyrnæringen både når det gjelder forskning og tilsyn, sammenlignet med annet husdyrhold. Foreningen konkluderer med at «dersom det ikke er omforent vilje til å finne straksløsninger som gir vesentlig bedre forhold for pelsdyrene bør det legges til rette for en styrt avvikling av dagens pelsdyrhold i Norge.»

Norges Bondelag støtter en videreutvikling av pelsdyrnæringen og mener at «de påpekte velferdsutfordringene er overkommelige og at velferden for pelsdyr er ivaretatt når regelverket etterleves, og de foreslåtte tiltaka knytta til dyrevelferd blir fulgt opp.» Videre uttaler de at «Norges Bondelag har oppfordret pelsdyrnæringa om at de i samarbeid med tilsynsmyndighet og offentlig forvaltning utformer en konkret handlingsplan med ansvarsfordeling og tidsfrister, for operasjonalisering av hvert enkelt av de viktigste punktene det pekes på i rapporten. Det forutsettes at Mattilsynet reagerer raskt og hensiktsmessig når det avdekkes alvorlige brudd på regelverket. Norges Bondelag forutsetter at Norges Pelsdyrslag (NPA) gjennomgår sine rutiner for, og praktisering av sanksjoner mot medlemmer, i tilfelle der disse står for gjentatte brudd på forskriften om hold av pelsdyr. Mattilsynet må følge opp på tilsvarende måte overfor eventuelle uorganiserte pelsdyroppdrettere, slik at alle oppdrettere likebehandles.»

Norsk Bonde- og Småbrukarlag støtter en videreutvikling av pelsdyrnæringen, men «forutsetter at velferdsutfordringene i pelsdyrnæringen løses, og at Mattilsynet reagerer raskt ved brudd på dyrevelferdslovgivingen.»

Norsk Landbrukssamvirke (NL) støtter en videreutvikling av pelsdyrnæringen, men mener «det er avgjørende at pelsdyrnæringen underlegges et regelverk som sikrer høye krav til dyrevelferd. Regelverket må følges opp av effektivt og aktivt tilsyn. NL forventer at Mattilsynet slår ned på useriøse aktører. NL forventer videre at Mattilsynet og næringen selv samarbeider om godt pelsdyrhold.» NL poengterer at «[d]ersom målet er å bidra til å styrke velferd for pelsdyr internasjonalt bør næringen utvikles videre i Norge, med en ambisjon om at norske pelsdyrbønder skal være ledende på dyrevelferd.»

Fur Europe (Europeisk paraplyorganisasjon for pelsdyrorganisasjonene) understreker at norske pelsdyrprodusenter allerede er underlagt et sterkt nasjonalt dyrevelferdsregelverk og at pelsdyrprodusentene i Norge er interessert i en bærekraftig videreutvikling av sin virksomhet. De har gitt ut flere egeninitierte rapporter og forpliktet seg til å styrke dyrevelferden, samt imøtekommet publikums bekymringer ved å arrangere åpne gårder. Fur Europe støtter ikke forslaget om å videreutvikle oppstallingssystemene da det allerede er flere studier på dette området, og det ikke er vitenskapelig grunnlag for å konkludere med at velferden til dyrene er dårlig. Fur Europe mener at Europarådsanbefalingen er tilstrekkelig og at ytterligere justering ikke behøves.

Dansk pelsdyravlerforening og København Fur fremholder at det i Danmark er bred enighet om at dyrevelferden i minkproduksjonen er god.

Gorm Sanson (veterinær, tidligere ansatt i NPA) mener at pelsdyr ikke kommer dårligere ut enn annet husdyrhold når man sammenligner velferd mellom dyreslag. Han mener at summen av de behov som pelsdyr har, oppfylles på en tilsvarende måte som for andre husdyr, og at pelsdyr har noen store pluss med driftsformen. Han nevner spesielt naturlig paring, diegiving og fravanning. Sanson fremhever at «Norge har et moralsk ansvar for en fortsatt bærekraftig utvikling av norsk pelsdyrhold.» Videre mener han at Norge har «et regelverk som gjør oss ledende på lovfestede rettigheter for pelsdyr med tanke på helse og velferd», og at vi med bakgrunn i den kunnskap vi har fra NOU 2014: 15, VKM-rapporten og andre rapporter «har den verktøykassa som trengs for en rask videre fremgang.» Han påpeker også at de norske veterinærene som er tilknyttet helsetjenesten for pelsdyr og Den danske veterinærforening er uenige med Den Norske Veterinærforening (DNV) sin motstand mot denne produksjonen. Videre legger han til grunn at «rapporter fra Mattilsyn og helsetjenesten for pelsdyr viser at forekomst av skader er lav i pelsdyrnæringa.»

Ole Sylte Heggset (sivilagronom og pelsdyroppdretter) er for et fortsatt norsk pelsdyrhold. Han mener «det vil være dobbeltmoral dersom Stortingets politikere forbyr en legal næring dens aktivitet, i det landet som sammen med våre skandinaviske naboland har de fremste forutsetningene for å bedrive denne husdyrproduksjonen, natur/klimamessig, så vel som i lys av dyrevelferds- og kompetansemessige forutsetninger. Vi kan og bør være foregangsland i internasjonal pelsdyrnæring, der dette skjer etter strenge etiske regler og ditto tilsyn.»

6.3.3 Dyrevernorganisasjoner mv.

En rekke dyrevernorganisasjoner mv. har levert høringsinnspill til støtte for en styrt avvikling, hovedsakelig begrunnet i hensynet til dyrevelferden og etiske spørsmål knyttet til produksjonens formål. De mest sentrale innspillene med hensyn til dyrevelferd refereres her:

Dyrevernalliansen mener «det er tvilsomt om dagens pelsdyroppdrett er lovlig hvis man tar utgangspunkt i dyrevelferdslovens krav og intensjoner.» Videre bemerker de: «Dyrevernalliansen registrerer også at utvalget nevner en rekke problemer med dagens pelsdyrdrift, men finner det betenkelig at dette ikke er tatt i betraktning i konklusjonen. Løsningsforslagene som presenteres i utvalgets anbefaling

for å bedre dyreholdet, har allerede vist seg å være ineffektive og lite egnet.» Videre påpeker *Dyrevernalliansen* at det ikke finnes nasjonal kartlegging over velferdsproblemer i pelsdyrnæringen. *Dyrevernalliansen* mener at pelsdyrutvalget i NOU 2014: 15 «konkluderer på sviktende grunnlag med at forskriftsinnstramminger kan gi akseptabel velferd.» *Dyrevernalliansen* oppsummerer med at: «Kommersiell oppdrett av pelsdyr med akseptabel dyrevelferd er ikke realistisk», at «[u]tvalgets løsningsforslag svarer ikke til dyrevelferdsproblemene avdekket i NOUen» og at «NOUen bærer preg av at næringens konkurransekraft og omdømme vektlegges over dyrevelferd.»

NOAH – for dyrs rettigheter uttaler at «revens og minkens naturlige adferd og biologi har høy relevans for det verdivalget som norske politikere står ovenfor. Det er sterkt beklagelig at revens og minkens naturlige biologi, adferd og økologi ikke vektlegges mer i NOU (2014: 15). *NOAH* er kritiske til at gjengitt dyrevelferdsforskning hovedsakelig er relatert til drift i bur. Revens og minkens naturlige adferd og behov i villlevende tilstand er ikke belyst tross høy relevans.» Videre hevder *NOAH*: «Pelsdyroppdrett er ikke forenlig med god dyrevelferd, selv om det foregår i samsvar med gjeldende regelverk og FarmSert krav», og fremholder at «[o]verholdelse av regelverkets minimumskrav kan ikke likestilles med god dyrevelferd.»

Dyrebeskyttelsen Norge (DN) og *Nettverk for dyrs frihet (NDF)* oppsummerer i sitt høringsinnspill at «en driftsform der lite domestiserte aktive rovdyr holdes i nettingbur aldri kan bli dyrevelferdsmessig akseptabel, og at en omlegging til alternative driftsformer er umulig av praktiske og økonomiske årsaker.» De uttaler også at «[k]jernen i kritikken mot pelsdyroppdrett er påstanden om at dyrene mangler muligheten til å få tilfredsstillende viktige atferdsmessige behov», og at: «[p]elsdyrutvalgets forslag til tiltak er dyrevelferdsmessig uholdbare.»

Minding animals Norge og *Morten Tønnessen* (styreleder i *Minding animals Norge*) fremholder at «rev og mink holdes i bur som umuliggjør naturlig adferd, slik Dyrevelferdsloven krever at det skal legges til rette for.» Det uttales også at: «Pelsdyrhold kan bare forsvares ved at dyreetikk og dyreverd neglisjeres og bagatelliseres, og ved at rev og mink tingliggjøres og behandles som produkter snarere enn som sansende levende vesener.»

Frank Nervik (som filmet råmaterialet til filmen «Pels») mener at «regelverksetterlevelsen i næringen er under enhver kritikk» og at hans filmmateriale dokumenterer dette. Videre hevder han at «[p]elsdyrutvalget stadfester at pelsdyrnæringen rutinemessig bryter flere sentrale forskriftskrav.» Opp-

summert mener han at *«dagens driftsform med små nettingbur er uforenlig med forsvarlig dyrevelferd.»*

6.3.4 Fagmyndighet og fagmiljøer

Mattilsynet slutter seg til utvalgets konklusjon om at *«til tross for at regelverket nylig er revidert og tilsynelatende tilstrekkelig på de fleste områder, er det fortsatt velferdsutfordringer i dagens pelsdyrhold.»* Videre vurderer Mattilsynet *«dagens driftsformer for hold av pelsdyr som dyrevelferdsmessig utfordrende.»* De uttaler også: *«Alt hold av husdyr innebærer en begrensning i dyrenes mulighet til å utøve naturlig atferd i større eller mindre grad, med de konsekvenser det har for dyrenes livskvalitet. Med dagens driftsform gjelder denne begrensningen i stor grad for pelsdyr.»* I tillegg slutter Mattilsynet seg til mindretallets vurdering om at det fortsatt er *«betydelig usikkerhet knyttet til om reven og minkens behov for bevegelsesfrihet og annen artstypisk atferd kan tilfredsstilles i lite komplekse nettingbur på små arealer.»* Mattilsynet mener at denne usikkerheten må komme dyrene til gode og anser *«utvikling og innføring av driftssystemer som i større grad ivaretar dyrenes atferdsbehov, som en nødvendig forutsetning for vesentlig forbedring av dyrevelferd i pelsdyroppdrett, slik stortingsmeldingen anfører.»*

Mattilsynet anfører følgende om regelverksetterlevelse: *«Vi avdekker ikke større andel regelverksbrudd i pelsdyrnæringen enn i andre typer dyrehold. Dette må sees på bakgrunn av at tilsynet med annet dyrehold er mer risikobasert. Samtidig kunne man forventet at det omfattende tilsynet over tid ville ført til færre regelverksbrudd innen pelsdyrholdet enn det vi faktisk finner. Forklaringen kan være at et omfattende tilsyn gir stor oppdagelsesrisiko og dermed flere funn, men det kan også være uttrykk for at pelsdyrholderne finner det krevende å overholde det gjeldende regelverket.»*

Veterinærinstituttet mener at *«det er behov for grunnleggende endringer i driftsformen for å kunne ivareta dyrenes artstypiske og individuelle behov, og anser det som lite sannsynlig at behovet for nye driftsformer vil løses i overskuelig framtid selv om pelsdyrutvalget på nytt påpeker behovet for mer forskning.»* Veterinærinstituttet mener også at *«de krav regelverket stiller til hold av pelsdyr ikke i rimelig grad sikrer akseptabel dyrevelferd, og at det er høyst usikkert om forskningen som pelsdyrutvalget foreslår iverksatt vil resultere i bedre dyrevelferd på farmene. Veterinærinstituttet er videre bekymret for om det er praktisk mulig å føre godt nok tilsyn og sikre tillitsfulle dyr i de største besetningene. På denne bakgrunn støtter Veterinærinstituttet utvalgets mindretall i at vårt pelsdyrhold bør avvikles.»*

Rådet for dyreetikk mener at *«det fortsatt finnes tungtveiende grunner som tilsier at dagens driftsformer ikke er akseptable ut i fra dyrevelferdsmessige og dyreetiske hensyn.»* Rådet fremholder at: *«[d]et er vanskelig å se at dagens driftsformer innenfor pelsdyrnæringen er i overensstemmelse med Dyrevelferdslovens krav om at dyr skal holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov.»* Rådet mener *«i sum, at det ikke er mulig å gi pelsdyr som holdes i bur et akseptabelt velferdsnivå, selv med de forbedringer og krav som er foreslått i utredningen. Rådet for dyreetikk ønsker derfor en styrt avvikling av alt pelsdyrhold i Norge.»*

Institutt for Biologi ved Universitetet i Bergen mener at *«pelsdyrnæringen er svakt begrunnet, og driftsformen umuliggjør ønsket om å ivareta grunnleggende dyrevernhensyn. Det anbefales derfor styrt avvikling.»*

6.4 Departementets overordnede vurdering av dyrevelferd i pelsdyrholdet

Departementet legger til grunn at dyrevelferd bør vurderes ut fra både biologisk funksjon, subjektiv opplevelse og naturlig liv. I dette avsnittet beskrives relevante forhold ved dagens pelsdyrhold som påvirker dyrevelferden, og pelsdyrenes velferd vurderes i relasjon til de tre dyrevelferdsdimensjonene.

Biologisk funksjon

Pelsdyrutvalgets utredning, NOU 2014: 15, beskriver generelt lav dødelighet og god fysisk helse hos rev og mink i norske farmer. Pelsdyr i Norge har få alvorlige smittsomme sykdommer, og forekomsten av slike sykdommer er lav. Øremidd hos rev forekommer i ca. 10 % av farmene, og lopper kan være et problem på noen minkfarmer. Andre kjente helseproblemer er urinstein og fettlever samt øye- og tannkjøttbetennelse, som forekommer i varierende grad.

I pelsdyravlen er størrelsen på dyrene av betydning fordi store skinn gir høyest pris. I tillegg føres dyrene kraftig for å vokse seg store, noe som gjør at særlig blårev kan bli veldig tunge. Både overdreven størrelsesvekst og overvekt kan føre med seg fysiske problemer. Hos rev er overvekt og unormal beinstilling (bent feet) et kjent problem, spesielt hos blårev, selv om omfanget av problemet ikke er tilstrekkelig kartlagt. Pelsdyrutvalget og fagmiljøene uttrykker bekymring for utviklingen i blårevproduksjonen.

Pelsdyrholdet er tilpasset dyrenes naturlige årlige syklus, noe som gjør at dyrene ikke utsettes for unaturlig korte intervaller mellom valpekull. Mink og blårev får 5–7 unger pr. kull, mens sølvrev får 3–4. Dødeligheten for valper fra fødsel til tre ukers alder er i NOU 2014: 15 oppgitt å være 12 % for mink, 22 % for blårev og 15 % for sølvrev. Valpedødeligheten for disse artene er høyere i de viltlevende bestandene enn i pelsdyroppdrett.

Det er et kjent fenomen, også blant vill rødrev, at sosiale relasjoner mellom revetisper påvirker deres reproduksjon og morsatferd. Studier fra dyr i oppdrett viser at også sølvrevtisper med lavere sosial status kan forlate eller utøve aggressiv atferd mot egne valper dersom de er oppstallet ved siden av tisper med høyere sosial status. Sosial status og naboskap påvirker også reproduksjonen hos blårevtisper, men her skyldes valpetap heller svake og dødfødte valper enn tispens atferd. Det er vanskelig å vurdere om dødelighetstallene for pelsdyr i oppdrett er for høye sett på bakgrunn av dyrenes biologi. Sett i lys av studier som viser at tillitsfulle tisper avvenner flere valper, kan man anta at både mordyrets lynne og dyreholders kompetanse påvirker valpedødeligheten.

Aggresjon mellom dyr kan resultere i sårskader, noen ganger i alvorlige skader som gjør det nødvendig å avlive dyr. Gruppehold av mink, dvs. hold av flere avvente mink av samme kjønn i oppholdsenheten, gir økt risiko for skader sammenliknet med hold av mink i par av motsatt kjønn. Gruppehold av mink er vanlig i norsk pelsdyrproduksjon. Gruppehold omtales nærmere i kapittel 8.1.9.

Departementet vurderer at pelsdyrenes biologiske funksjon i hovedsak er god, men at det finnes forbedringspotensial, spesielt når det gjelder å begrense skader på dyrene og dyrevelferdsmessige konsekvenser av avl for størrelse på reve-skinn.

Subjektiv opplevelse

I pelsdyrutvalgets utredning NOU 2014: 15 fremheves det at en av svakhetene påpekt i dyrevelferdsmeldingen fra 2003 er tilstede også i dag, idet det verken da eller ti år etterpå finnes vitenskapelig basert dokumentasjon på/kartlegging av hvordan dyrene på pelsdyrfarmene opplever sin situasjon. Departementet er enig i at dette er en svakhet.

I motsetning til sertifiseringsordninger og regelverkskrav, som kun beskriver hva som skal gjøres og hvordan, dokumenterer velferdsvurderinger faktisk vurdert dyrevelferd i besetningene.

Norges Pelsdyrslag (NPA) oppgir at de har som mål å implementere WelFur, en velferdsprotokoll for rev og mink, innen 2018. Departementet imøteser dette initiativet fra næringen og mener det er vesentlig at slike systematiske velferdsvurderinger tas i bruk, slik at dyrevelferden i pelsdyrholdet kan evalueres på en objektiv måte over tid.

Selv om det er vanskelig å vite hvordan pelsdyrenes subjektive opplevelse av egen velferd er, vurderer departementet at det er flere forhold i dagens driftssystemer som vil påvirke pelsdyrenes velferd i form av positive eller negative opplevelser. For eksempel vil gode muligheter for sysselsetting, medfødt lav fryktosomhet, et godt forhold mellom dyr og røkter, tilstrekkelig mengde fôr, og egnet, helårig skjul eller redekasse med strø sannsynligvis bidra til positive opplevelser. Forhold som sult, sykdom og skade, håndtering med nakketang, manglende sosial kontakt eller gruppering i strid med sosiale behov, langvarig frykt- og stressbelastning, manglende sysselsetting og manglende adgang til egnet skjulested, vil sannsynligvis bidra til negative opplevelser. Mange av disse forholdene er avhengig av dyreholders kompetanse og innsats.

Frekvensen av både aggresjon og unormal atferd rapporteres å være lav, selv om det fremdeles observeres atferd hos pelsdyr som tyder på redusert velferd. Skadelig aggresjon, pelsgnaging og bevegelsesrelaterte stereotypier er eksempler på dette.

Naturlig liv

Departementet legger til grunn at selv om den genetiske domestiseringen ikke har kommet like langt hos pelsdyr som for eksempel hos sau, storfe og høns, har det likevel skjedd en sterk seleksjon for dyr som var i stand til å tilpasse seg og reproducere under de svært restriktive leveforholdene som fulgte av burdriftens tidlige fase. Departementet finner det overveiende sannsynlig at dagens pelsdyr viser større tilpasning og reproducerer bedre enn ville dyr ville gjort i en tilsvarende situasjon. Dagens pelsdyr er derfor ikke å betrakte som ville dyr. Departementet legger også til grunn at pelsdyr, i likhet med andre domestiserte arter, fremdeles har de samme essensielle atferdsbehovene som sitt ville utgangspunkt, selv om styrken på behovene kan være endret av domestiseringsprosessen. Departementet mener at det avgjørende i vurderingen av dyrevelferd ut fra denne dimensjonen er i hvilken grad pelsdyrenes essensielle atferdsbehov blir tilfredsstillt i dagens produksjonssystemer.

Produksjonen av både rev og mink foregår under forhold hvor noen elementer kan betegnes som naturlige mens andre kan betegnes som unaturlige. Dyrene holdes intakte uten fysiske inngrep, avlives på gården og transporteres sjelden. Naturlig paring, redebygging, fødsel og diegiving uten restriksjoner, gruppehold i overensstemmelse med sosiale behov og at dyrene holdes i naturlig lys, vurderes som elementer som kan bidra til god dyrevelferd definert ved naturlig liv. Bur med nettingbunn, drikkenipler, føring med våtfôr, gruppehold som strider mot naturlige behov, sædtapping, inseminasjon og overvektige dyr er eksempler på unaturlige elementer som kan være negative for velferden definert ved naturlig liv.

Departementet mener at dersom man krever at dyrevelferden skal være god, og kun måler den ut fra dyrets mulighet til å leve et naturlig liv, vil dyrehold i sin ytterste konsekvens ikke være mulig. Dyr i dyrehold opplever som oftest flere begrensninger i sin livsutfoldelse enn viltlevende dyr. I forarbeidene til dyrevelferdsloven er det pekt på at kommersielt dyrehold neppe kan drives uten at dette forholdet aksepteres. Begrenset plass og mulighet til bl.a. utforskning og lek, samt bruk av metoder som sædtapping og inseminasjon, er vanlig også i annet husdyrhold.

Departementets oppsummering

Departementet vurderer at pelsdyrenes biologiske funksjon i hovedsak er god, men at det finnes forbedringspotensialer, spesielt når det gjelder å begrense skader på dyrene og dyrevelferds-

messige konsekvenser av avl og føring av særlig blårev.

Departementet konstaterer at det fremdeles er mangelfull kunnskap om hvordan dyrevelferden er i dagens pelsdyroppdrett, spesielt når det gjelder dyrenes subjektive opplevelse. Departementet ser det som vesentlig at næringen tar i bruk systematiske velferdsvurderinger, slik at dyrevelferden i dagens drift kan evalueres på en mer objektiv måte over tid.

Pelsdyrene tilbys et levested som avviker mye fra det naturlige. Dette kombinert med at pelsdyr relativt sett har en kort domestiseringshistorie, gjør at det virker rimelig å anta at disse dyrene bruker en del ressurser på å mestre sitt miljø, noe som kan påvirke velferden negativt.

Departementet noterer seg at både pelsdyrvalget og Mattilsynet vurderer at det fremdeles er velferdsutfordringer i norsk pelsdyrhold, og at mangel på dokumenterte alternative driftsmåter, uten bruk av nettingbur, har vanskeliggjort en vesentlig bedring av dyrevelferden slik dyrevelferdsmeldingen etterlyste. Likevel mener departementet at utviklingen av næringen siden dyrevelferdsmeldingen ble fremlagt har gått i riktig retning. De driftsmessige og bygningsmessige endringene, bl.a. som følge av den nye pelsdyrforskriften, har i sum gitt grunnlag for bedret dyrevelferd. Departementet mener likevel at det fortsatt er en rekke dyrevelferdsmessige utfordringer i pelsdyrholdet. Disse utfordringene er imidlertid ikke større enn at de kan løses ved ytterligere innstramminger i regelverket og tiltak for å bedre etterlevelsen. Forbedringstiltakene blir omtalt i kapittel 8.

7 Konklusjon og anbefaling om pelsdyrnæringen

Norsk pelsdyroppdrett er en lønnsom eksportnæring som bidrar til økonomisk verdiskaping i landet. Næringen er liten, men viktig i flere distrikter.

Landbruks- og matdepartementets overordnede vurdering av dyrevelferden i pelsdyrholdet er at det fortsatt finnes en rekke utfordringer, men at disse kan løses ved ytterligere innstramminger i regelverket og tiltak for å styrke etterlevelsen av dette. Pelsdyrholdet vil i likhet med annet kommersielt dyrehold fortsatt medføre begrensninger i livsutfoldelsen som ville dyr ikke har, men det følger av den overordnede vurderingen at det er mulig å ha en tilstrekkelig god dyrevelferd.

Departementet mener at vi i Norge har høy kompetanse hos dyreholderne, og et regelverk og en offentlig kontroll som er vel utviklet og allerede blant de beste i internasjonal sammenheng. Vi har ikke gode holdepunkter for å si at et eventuelt forbud mot pelsdyrhold i Norge vil redusere etterspørselen etter pelsdyrskinn, og selv om et slikt forbud skulle kombineres med et forbud mot import og omsetning av pelsdyrskinn, vil dette

bare føre til en marginal nedgang i etterspørselen på verdensbasis. Dette tilsier igjen at produksjonen som i dag skjer i Norge, for en stor del vil bli flyttet til andre land ved et norsk forbud mot pelsdyrhold. En slik flytting av produksjonen til land som har et annet regelverk og en annen kontroll enn oss, vil ikke bedre forutsetningene for god dyrevelferd for pelsdyrene.

Departementet mener i utgangspunktet at det er god ressursutnyttelse i at pelsdyrfôr i stor grad baseres på råstoffer som er biprodukter fra slakterier. Det er på den annen side redegjort for en del utfordringer knyttet til næringens betydning for miljø og naturmangfold. Departementet mener disse bør håndteres gjennom regelverk og tilsyn og ikke gir grunnlag for avvikling av næringen.

På bakgrunn av ovenstående vil regjeringen gå inn for å videreføre pelsdyrnæringen med innstramminger i regelverket. Styrt avvikling av pelsdyrnæringen er likevel vurdert i kapittel 11 som svar på Stortingets anmodningsvedtak 11. desember 2014.

8 Tiltak for å forbedre velferden for pelsdyr

8.1 Spesifikke velferdsproblestillinger

I dette avsnittet utdypes de mest relevante velferdsproblestillinger som er omtalt i dyrevelferdsmeldingen, pelsdyrutvalgets NOU 2014: 15 og høringsinnspillene til denne. Det gis en kort beskrivelse av de enkelte problemstillingene før det redegjøres for høringsinnspill på temaet og departementets vurdering og foreslåtte tiltak.

Problemstillingene kan sammenfattes til:

- Domestisering
- Innfanging av rev med tang og fiksering ved brunstkontroll og inseminasjon
- Oppstalling i bur med innskrenket bevegelsesfrihet
- Mulighet for å utøve normal atferd, herunder behov for sysselsetting
- Mulighet for artstypisk matsøk og eteatferd
- Restriktiv fôring. Overvekt hos blårev
- Fravær av svømmevann til mink og gravemuligheter for rev
- Behov for gjemmede
- Hold av pelsdyr i grupper
- Krysningsrev

8.1.1 Domestisering

I dyrevelferdsmeldingen anføres det at pelsdyrene har en kort historie som husdyr. Dette temaet er også omtalt i NOU 2014: 15.

Dyrevelferdsmeldingen konkluderte med at dersom det ikke ble oppnådd vesentlige avlsmessige forbedringer med hensyn til dyrenes mentale helsetilstand i løpet av en tiårsperiode, burde det vurderes å avvike pelsdyrholdet. En forbedring av dyrenes mentale helsetilstand innebar at dyrene skulle bli mer tamme og med et lynne bedre tilpasset fangenskap. Dette måtte skje gjennom avl og sosialisering.

Selv om en arts essensielle atferdsbehov generelt påvirkes lite av domestiseringsprosessen, påvirkes noen egenskaper, blant annet fryktsomhet og aggresjon, relativt lett gjennom avl. Ved en sterk vektlegging av tamhet i avlsarbeidet er det derfor mulig å oppnå resultater i løpet av kort tid.

Dette er også vist i avlsforsøk på rev. Avl for lav fryktsomhet gir mer nysgjerrige og tillitsfulle dyr, som har bedre forutsetninger for å oppleve god velferd. Pelsdyrforskriften inneholder krav om at det ved utvalg av avlsdyr skal legges særlig vekt på dyr som er tillitsfulle og rolige, og ikke spesielt aggressive overfor artsfrender. Avlsdyr skal være testet for tillitsfullhet overfor mennesker før de benyttes i avl. Testingen skal gi pålitelige og dokumenterbare resultater.

Forholdet mellom dyr og røkter påvirker også dyrevelferden. Forskning har vist at fryktsomhet kan reduseres ytterligere gjennom regelmessig, positiv menneskekontakt fra tidlig alder. Rev og mink er spesielt mottakelige for å bli tillitsfulle overfor mennesker i 6–12 ukers alder. Det er vist at tiltak som utdeling av godbit til drektige sølvrevtisper to ganger i uken kan redusere frykt for mennesker og bedre morsegenskapene. Tillitsfulle tisper er roligere, lettere å håndtere, har færre skader, og kan produsere og fostre opp flere valper sammenlignet med fryktsomme individer. Pelsdyrforskriften krever at dyreholder skal iverksette tiltak for at dyrene fra tidlig alder skal bli tillitsfulle og tamme nok til å kunne håndteres og stelles på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte.

Det ble i 2004 og 2011 gjennomført prosjekter for å kartlegge dyrenes tillitsfullhet. Disse kartleggingsundersøkelsene dekket ikke hele næringen, er ikke direkte sammenliknbare, og konklusjoner kan ikke trekkes med sikkerhet. Begge undersøkelsene viser imidlertid at det er variasjoner fra besetning til besetning, og at det er rom for forbedringer.

Det er den enkelte pelsdyrbonde som velger ut hvilke dyr som skal brukes videre i avl. Det finnes elektroniske avlsprogrammer som en del av bøndene bruker til registrering av avlsrelaterte data. I NOU 2014: 15 fremhever pelsdyrutvalget at det er behov for raskere avlsfremgang, og at det vil styrke avlsarbeidet at det i tillegg må dokumenteres på hvilket grunnlag avlsdyrene faktisk er valgt ut. Pelsdyrutvalget påpeker at testing av avlsdyr slik forskriften krever, ikke gjennomføres pr. i dag. Etter pelsdyrutvalgets oppfatning finnes det pr. i dag heller ikke gode nok metoder, verken

for testing av tillitsfullhet overfor mennesker eller for registrering av dette. Utvalget peker på andre dyrehold, hvor det brukes en subjektiv bedømmelse av dyrenes lynne etter en poengskala, og mener dette er en metode som kan utvikles og tas i bruk både som hjelp i avlsarbeidet og for å kartlegge utviklingen over tid. Utvalget foreslår videre at lynneregistreringene gjøres i et elektronisk journalsystem.

Pelsdyrutvalget fremholder at tidlig sosialisering hos rev i hovedsak består i å snu valpekassen ved tre ukers alder slik at valpene ser røkterne, dernest ved flytting av valpene når de skal avvennes. Direkte positiv håndtering som et tiltak for at dyrene fra tidlig alder skal bli tillitsfulle og tamme nok til å håndteres og stelles på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte, blir derfor ikke gjort eller kun gjort i svært liten grad. NPA opplyser at det pr. mink beregnes 2 timers arbeid pr. år og for revetispe beregnes det 7 timer arbeid pr. år. Rev håndteres i hovedsak ved brunstkontroll, inseminering og avlving. Etter pelsdyrutvalgets oppfatning er det negativt at håndtering av dyret begrenses til disse periodene. Positiv kontakt med mennesker må sikres, slik at håndteringen blir minst mulig stressende for dyrene. Pelsdyrutvalget anførte at ettersom farmene blir større og man i valplingsperioden må basere seg på innleid arbeidskraft, kan dette bli en salderingspost i driften.

8.1.1.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) påpeker at det hos pelsdyr «har vært, og er en pågående seleksjon for tilpasning til burmiljøet gjennom utsjalting av dyr som ikke reproducerer eller på andre måter viser at de ikke takler miljøet. Domestisering medfører både fysiske og atferdsmessige endringer hos dyrene, men det er i hovedsak de atferdsmessige endringene som har størst betydning for hvordan dyret takler oppstallingsmiljøet og hvordan dette påvirker dyrets velferd. På grunn av domestiseringen er dyrenes behov for eksempelvis jakt, graving og løping ikke like tydelige som hos deres ville slektninger.» NPA fremholder at «[d]yrene er blitt mer tilpasset miljøet de lever i og det finnes praktisk talt ikke aggressive mink eller rev i besetningene. Ut fra veterinærrapportene fra 2011–2014 synes stereotypi å være et lite problem, noe som også indikerer at dyrene er godt tilpasset det miljø de tilbys i pelsdyrgårdene.»

NPA beskriver næringens arbeid for tillitsfullhet gjennom avl, temming og sosialisering slik: «Gjennom avlsarbeidet vektlegges utvalg av velfungerende dyr. Næringen har avlet på dyr som ikke viser unormal eller negativ adferd. Det er kun dyr

som er tillitsfulle overfor mennesker som blir benyttet videre i avl.» De utdyper: «Den vanligste måten å tilvenne valper til mennesker er å lære valpene at det er en sammenheng mellom røkter og tilgang til positive opplevelse som fôr, godbiter og aktivitetsobjekter. Tidlig håndtering og positiv kontakt med dyrene gjøres med hver generasjon.» NPA mener lynnkartleggingene fra 2004 og 2011 viser at norske pelsdyrs lynne er på høyde med dyrene i våre naboland, men påpeker likevel at «det er forskjeller mellom besetninger som er verd å merke seg. Det er videre rom for en generell økning i tillitsfullhet, uten at målsettingen er at dyrene skal bli tamme på samme måte som hund og katt.» NPA deler utvalgets syn på at en ytterligere forbedring er mulig å oppnå og fremhever at «NMBU [Norges miljø- og biovitenskapelige universitet] gjennomfører nå på oppdrag fra Norges Pelsdyrslag et forskningsprosjekt for å utarbeide metodikk for lynneregistrering samt for transformering av egen oppfatning av lynne til en definert skala. Dette er i tråd med utvalgets anbefalinger. Målsettingen er at lynneregistreringene skal brukes aktivt i avlsarbeidet som utvalgs-kriterium for avlsdyruttak. Registreringene vil danne grunnlag for beregning av avlsverdier for lynne og dermed øke effektiviteten i avlsarbeidet med denne egenskapen.»

Veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet uttaler: «Hvorvidt pelsdyr er domestiserte eller ikke diskuteres ikke av forskere lenger. Norsk oppdrettsrev og -mink er ikke ville dyr.» De fremholder at «man må se på motivasjonene bak ulike adferdsmønstre hos domestiserte dyr snarere enn hva artsfrender gjør som villlevende.» De anbefaler at det satses på metodikk for lynneregistrering i samarbeid med NMBU. Videre anbefaler de at det etableres elektronisk journalføring av avlsmål.

Dyrevernalliansen mener at næringen ikke makter å ta tak i det å sikre tillitsfulle og tamme dyr, og påpeker at Stortingets tiårsfrist er overskredet. Dyrevernalliansen fremhever at «næringa vektlegger seleksjon av tillitsfulle avlsdyr i for liten grad, fordi det nedprioriteres framfor økonomiske viktige avlsegenskaper som pelskvalitet og fruktbarhet. Adferdstestene som anvendes for å velge ut avlsdyr, er for upålitelige og innebærer for lav arvarbarhet til å sikre effektiv seleksjon av de mest tamme dyrene. Dyrene temmes i liten grad fordi de får lite menneskekontakt gjennom livet.» Dyrevernalliansen bemerker at pelsdyr håndteres sjelden, og de gangene dyrene blir håndtert er det gjerne relatert til noe negativt som brunstkontroll, paring eller inseminasjon, eventuell sjukdomsbehandling, bytte av bur og ved avlving.

NOAH – for dyrs rettigheter uttaler at: «*Genetiske studier som sammenligner ulv og hund illustrerer den lange tidsaksen for såkalt genetisk domestisering. NOAH mener at det er betenkelig populistisk forenkling å formidle fremgang i fenotype for tamhetsgrad (ontogenetisk domestisering). Uteblitt genetisk domestisering over 40–50 generasjoner støttes av studier i samme revpopulasjon som var grunnlag for uttalelsen til NOU (2014: 15)/Norges Forskningsråd (2005). Disse viser minimale endringer i genustrykk [etter] 40–50 generasjoner. Med bakgrunn i dette vil NOAH bidra til å avlive myten om 'ekspres-domestisering' av mink og rev.*» NOAH vektlegger også at «*domestisering ikke betyr 'tilpasset bur'. Behovet for bevegelse og aktivitet avles ikke bort ved seleksjon for økt tamhetsgrad. Etter NOAHs oppfatning er det ikke automatisk et likhetstegn mellom høy tamhetsgrad og god velferd*» og fremholder: «*Avl for redusert fryktsomhet er ikke en lettvinnt løsning på alle de andre dyrevelferdsproblemene og etiske betenkelighetene ved oppdrett av pelsdyr.*» Videre hevder NOAH at det i NOU 2014: 15 kommer frem at næringen ikke driver målrettet avlsarbeid og at regelverket derfor brytes. NOAH mener at statlige tilskudd til avlsarbeid kan være feilslått. NOAH anfører også at «*Lynnekartleggingen' måler grad av frykt, ikke positiv sinnstilstand*» og kan ikke se at de dataene som presenteres i «lynnekartleggingen» gir grunnlag for å si at det er vesentlig forbedring i pelsdyrenes mentale tilstand siden dyrevelferdsmeldingen fra 2003.

Dyrebeskyttelsen Norge og Nettverk for dyrs frihet mener at «*målsetningen om tilstrekkelig domestiserte pelsdyr er urealistisk. Det er en rekke økonomiske, strukturelle og produksjonsmessige forhold i pelsdyrnæringen som tilsier at en vesentlig fremgang i pelsdyrenes tillitsfullhet er særdeles lite sannsynlig også i tiden fremover.*» Både Dyrebeskyttelsen Norge, Nettverk for dyrs frihet og Frank Nervik påpeker i sine uttalelser at det i NOU 2014: 15 fremkommer at næringen bryter regelverket idet lovpålagte lynnetester ikke brukes ved utvelgelse av avlsdyr, og lovpålagte tiltak som skal sikre at dyrene blir tilstrekkelig tillitsfulle, ikke eller i liten grad iverksettes.

Mattilsynet fremhever at «*rev og mink er solitære, revirhevdende rovdyr med høyt utviklet kognitiv kapasitet. Artene har en kort domestiseringshistorie sammenlignet med de fleste andre husdyr. Basert på vår kunnskap om domestisering og dyrs atferdsbehov er det god grunn til å anta at disse dyrenes artstypiske behov ikke blir tilfredsstilt i dagens driftsformer.*» Når det gjelder målet om mer tillitsfulle dyr, mener Mattilsynet at «*det har vært en viss fremgang. Inspektørene våre observerer mindre*

fryktsomme dyr og stereotypier hos de pelsdyrholderne som gjennom tid har vektlagt lynne i avlsarbeidet. Det virker imidlertid å være for liten oppslutning om disse avlstiltakene, noe som gjenspeiles i store forskjeller mellom dyreholdene. Vi deler utvalgets oppfatning om at det er behov for raskere avlsfremgang.»

Om tiltak for sosialisering av dyrene påpeker Mattilsynet at sosialiseringen må opprettholdes gjennom dyrenes liv for at de skal forbli lite fryktsomme, og at pelsdyrutvalget slår fast at dette ikke gjennomføres i dag. Mattilsynet er enig med pelsdyrutvalget i at NPAs bemanningsnorm beregner lite tid pr. dyr, og mener at en slik tidsbruk ikke kan medføre at hvert dyr opplever regelmessig, positiv kontakt med mennesker. Mattilsynet mener næringen må lykkes bedre i sine tiltak for mer tillitsfulle dyr enn de har gjort til nå, noe som innebærer både mer vekt på lynne i avlen og at røkterne bruker mer tid på sosialisering av det enkelte dyr.

Veterinærinstituttet, Rådet for dyreetikk og Institutt for biologi ved Universitetet i Bergen hevder at dyrene som holdes er rovdyr som er lite eller ikke domestisert.

Veterinærinstituttet påpeker at «*forskrift om hold av pelsdyr krever tiltak for å gjøre pelsdyr mer tillitsfulle. Avlstiltak er ikke nok for at et dyr skal vise tillit til mennesker, og det er nødvendig at dyrene sosialiseres overfor mennesker for å bli tamme. Dette er tidkrevende, og i store besetninger med mange tusen dyr får dyrene oftest for lite kontakt med mennesker. Dette er trolig årsaken til at fryktnivået ikke har gått ned i løpet av denne tiårsperioden. Det anføres i utredningen at rev hovedsakelig håndteres ved brunstkontroll, inseminering og avlivning, og at direkte positiv håndtering for å sosialisere dyrene blir utført i svært liten grad.*»

Rådet for dyreetikk mener det fortsatt er utfordringer knyttet til pelsdyrenes tillitsfullhet overfor mennesker.

8.1.1.2 Departementets vurdering

Domestisering omfatter både de genetiske endringene som skjer i løpet av generasjoner og miljøindusert utvikling i hver generasjon. Viktige kjennetegn ved domestiserte dyr er kapasiteten til å leve i henhold til de begrensninger som mennesker setter, uten problemer med reproduksjon eller betydelig frykt for mennesker. Selv om domestisering innebærer tilpasning til et menneskeskapt miljø, vil velferden til det enkelte dyret avhenge av flere faktorer, som stell og levested. Som omtalt i den overordnede vurderingen av dyrevelferden i

pelsdyroppdrettet, anser departementet at den relativt korte, men intense genetiske seleksjonen av pelsdyr i burdrift har medført at dagens pelsdyr ikke kan sidestilles med ville dyr. De kan likevel ha de samme atferdsbehovene som sitt villlevende opphav, men styrken på disse kan være endret.

Departementet finner det godt dokumentert at det er mulig å oppnå målet om mer tillitsfulle dyr gjennom målrettet avlsarbeid og sosialisering av valper og voksne dyr. Systematisk utvelgelse av avlsdyr basert på gode lynnetester kombinert med gode rutiner for sosialisering, vil kunne gi et godt grunnlag for at pelsdyrene blir tillitsfulle overfor mennesker i tråd med målene i dyrevelferdsmeldingen og bestemmelser i pelsdyrforskriften.

Departementet mener at det er vanskelig å si sikkert om de norske pelsdyrene har blitt tammere med et lynne som er bedre tilpasset fangenskap i løpet av tiårsperioden dyrevelferdsmeldingen foreskrev. Mattilsynet mener at det har vært en viss fremgang. Inspektørene ser i mange pelsdyrfarmer færre fryktsomme dyr og mindre stereotypier enn tidligere. Det er likevel stor variasjon mellom pelsdyroppdretterne. Departementet finner det også dokumentert at det mellom ulike pelsdyrfarmer er stor variasjon i pelsdyrenes lynne. Dette viser at næringen har et forbedringspotensial både når det gjelder systematisering av avlsarbeidet og rutiner for sosialisering av dyrene. Departementet noterer seg at NPA arbeider med en ny metode for kartlegging av lynne, som er i tråd med pelsdyrutvalgets anbefalinger.

Departementet vurderer at pelsdyrforskriften er god nok når det gjelder krav til utvelgelse av avlsdyr. Pelsdyrutvalget mente det ville styrke avlsarbeidet dersom det også måtte dokumenteres på hvilket grunnlag avlsdyrene faktisk velges ut. Departementet er enig i dette, og vil derfor innføre krav om journalføring av grunnlaget for utvelgelse av avlsdyr. Departementet anser at utvikling av en ny lynnetest, slik NPA omtaler, vil kunne bedre etterlevelsen av et slikt krav.

Departementet vurderer at pelsdyrforskriften også er dekkende når det gjelder krav til tiltak for sosialisering, men oppfatter at det er behov for mer dokumentasjon på at forskriftskravene etterleves ved en systematisk og tilstrekkelig sosialisering av dyrene på den enkelte farm. Departementet vil derfor innføre en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør og utvider plikten til å dokumentere etterlevelse av forskriften når det gjelder tiltak for sosialisering av dyr. Dette vil bevisstgjøre dyreeiere og bidra til bedre etterlevelse av regelverket, samtidig som det blir lettere for tilsynet å

kontrollere denne. Tiltaket omtales også i kapittel 8.2.

8.1.2 Innfangning av rev med tang og fiksering ved brunstkontroll og inseminasjon

Håndtering av pelsdyr og bruk av nakketang på rev beskrives både i dyrevelferdsmeldingen (2002–2003), i VKM-rapporten (2008) og i NOU 2014: 15.

Tidlig, positiv menneskekontakt og sosialisering gir mer tillitsfulle dyr som lettere kan håndteres uten bruk av nakketang. I henhold til pelsdyrforskriften skal fikseringsutstyr kun brukes unntaksvis dersom det er helt nødvendig av hensyn til dyret eller den som håndterer dyret. Det betyr at rutinemessig bruk av nakketang er forbudt. Dersom det er nødvendig, kan gummiert eller på annen måte polstret nakketang likevel brukes ved sykdomsbehandling, brunstmåling, inseminering og under selve avlivingen. Dyreholder skal ha skriftlige rutiner som sikrer overholdelse av kravene til håndtering og sosialisering av dyrene.

Norges Pelsdyrslag (NPA) har, i skriftlig besvarelse etter henvendelse fra Mattilsynet, redegjort for at de tolker regelverksbestemmelsen dit hen at rutinemessig bruk av nakketang ved brunstkontroll, inseminering og avliving ikke er i strid med forskriften. NPA understreker at nakketang er et hjelpemiddel som kun brukes for rev, og da for å sikre en hurtig, skånsom og sikker håndtering og fiksering av reven. Mattilsynet er uenig i NPAs vurdering. Tilsynet mener ordlyden i forskriften er klar, og tolker bestemmelsen slik at det også ved brunstkontroll og inseminering kun unntaksvis skal benyttes nakketang. Dette betyr i praksis blant annet at avlsdyrene må ha en tamhetsgrad som gjør det mulig å håndtere dem uten nakketang også ved inseminering og annen rutinemessig håndtering. Ved avliving av rev med strøm er det nødvendig av hensyn til den som håndterer dyret, å benytte nakketang.

8.1.2.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) informerer om at næringen avholder kurs og rådgivning i riktig håndtering av dyr. NPA påpeker at positiv miljøpåvirkning, i kombinasjon med avlsfremgang, har redusert behov for bruk av nakketang. De mener også at bruken av tvangsmidler og antall spesielt stressende situasjoner er markert redusert. Imidlertid fremholder både NPA og veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet at nakketangen har til hensikt å beskytte reven fra skader

og gi oppdretteren et sikkert arbeidsmiljø. De mener nakketang gir en god og skånsom håndtering i spesielle arbeidssituasjoner med behov for fiksering av rev. *Veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet* påpeker at opphenging av rev i nakketang ikke anses som korrekt bruk, og fremhever at det til sammenligning brukes halsbånd på hund og storfe, men at det ikke aksepteres å løfte dyret i halsbåndet eller at det vokser inn i huden.

Dyrebeskyttelsen Norge, Nettverk for dyrs frihet og Frank Nervik påpeker at regelverksbrudd forekommer rutinemessig i norsk pelsdyroppdrett. De fremhever at det i NOU 2014: 15 står at «*rev håndteres i hovedsak ved brunstkontroll, inseminering og avliving*», dvs. nettopp de situasjonene der næringen vedgår at nakketang brukes rutinemessig.

8.1.2.2 Departementets vurdering

Bruk av nakketang utsetter reven for belastninger i form av ubehag, frykt og stress. Dersom dette er den eneste fysiske kontakten reven opplever med røkter, kan dette resultere i at dyret utvikler generell frykt og angst for røkter. Dette innebærer en langvarig stressbelastning som er negativ for dyrevelferden. Dersom revene håndteres kun ved hjelp av nakketang, kan dessuten problemet med fryktsomme rever bli mindre synlig for røkter og føre til at det ikke tillegges tilstrekkelig vekt i avlsarbeidet.

Departementet mener at det ved hjelp av gode driftsrutiner er mulig å unngå rutinemessig bruk av nakketang. For å sikre at det arbeides systematisk med dette i hver enkelt farm, er det nødvendig med god dokumentasjon på utvelgelseskriterier for avlsdyr, innsatsfaktorer for avl og sosialisering av dyrene, samt evaluering av oppnådde resultater.

Departementet vil innføre krav om journalføring av grunnlaget for utvelgelse av avlsdyr samt en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør og utvider plikten til å dokumentere etterlevelse av forskriften når det gjelder tiltak for sosialisering av dyr. Disse tiltakene er også omtalt i kapittel 8.2.

Departementet er videre enig i Mattilsynets forståelse av forskriftskravene når det gjelder bruk av nakketang, det vil si at dette hjelpemidlet ikke skal brukes rutinemessig ved brunstkontroll og inseminering. Om nødvendig vil departementet presisere forskriftens ordlyd på dette området.

8.1.3 Oppstalling i nettingbur med innskrenket bevegelsesfrihet

Mink og rev er rovdyr som sover eller hviler mesteparten av tiden, men som til gjengjeld under naturlige forhold har intense perioder med aktivitet i form av blant annet søk etter mat. Dette omfatter aktiviteter som vandring og jaktatferd. I pelsdyroppdrettets tidlige historie ble rev holdt i løpegårder, men problemer med parasitter, sjukdomsmitte, reproduksjon og skitten pels førte til at driftsformen ble avviklet. I dag oppstalles derfor alle pelsdyr over bakken i bur med nettinggulv. Både rev og mink kan bevege seg fritt i buret, ligge, strekke seg, sitte, hoppe og gå, mens for eksempel vandring og løping hindres av burets størrelse.

Levemiljø som i vesentlig grad begrenser mulighetene for bevegelse og utfoldelse, kan medføre dårlig velferd. Dette kan gi atferdsmessige uttrykk i form av for eksempel stereotypier. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at et begrenset areal i seg selv gir slike utslag. Velferden til det enkelte dyret vil i stor grad avhenge av i hvilken grad de artstypiske behovene er dekket. Dette innebærer både fysiologiske behov og atferds-



Figur 8.1 Mink i bur

Foto: Ragna Følling Elgjo/Landbruks- og matdepartementet

messige behov, herunder hvorvidt dyret har anledning til å reagere naturlig på stimuli, gjøre valg i miljøet, utøve sosial og utforskende atferd, utfolde seg i aktivitet og lek, samt utøve naturlig ete- og hvileatferd. VKM-rapporten (2008) anfører at miljøberikning er viktigere for pelsdyr enn burstørrelse i seg selv.

Da pelsdyrforskriften ble revidert i 2010 ble ikke bur som driftsform forbudt. Dette bunnet bl.a. i at det foreløpig ikke finnes andre dokumenterte måter å drive pelsdyroppdrett på. Forskriften tok likevel høyde for utvikling av alternative systemer, bl.a. ved bruk av begrepet «oppholdsenheter» fremfor «bur».

Generelt og i tråd med dyrevelferdsloven krever forskriften at oppholdsenheter for pelsdyr skal være tilpasset antallet dyr og være så store, komplekse og fleksible at dyrene kan bevege seg, ligge naturlig og utføre variert aktivitet. Det skal tas hensyn til dyrenes artstypiske behov, særlig ut fra deres alder og kjønn, og tid på året. Det er fastsatt krav til oppholdsenheters minstemål. For å øke bevegelsesfriheten og gi bedre mulighet for sysselsetting og sosiale relasjoner krever forskriften bruk av fleksible oppstallingssystemer, og dyrene skal ha adgang til så stor del av anleggets oppholdsareal som mulig gjennom hele året. Dette innebærer at tilgrensende oppholdsenheter kan kobles sammen, slik at dyr får adgang til et større areal i perioder hvor det er ledig plass i anlegget. Alle bur skal ha liggehylle, skjul eller redekasse og aktivitetsobjekter.

VKM-rapporten (2008) fremholder at man gjennom flere forsøk hvor dyrene kan velge mellom nettingulv og andre underlag ikke har funnet at verken sølvrev, blårev eller mink viser noen klar preferanse for andre gulvtyper fremfor nettinggulv.

Det er gjort lite forskning på alternative oppholdsenheter for rev og mink som øker mulighetene for å utøve naturlig atferd. Forskningen har fokusert på utvikling innenfor eksisterende systemer, f.eks. i form av berikelse og innredning (hyller, aktivitetsobjekter, svømmevann, løpehjul, redekasse og fast bunn). Noen av forsøkene har ført til praktiske forbedringer knyttet spesielt til dyrenes behov for aktivitet, sosialt liv eller skjul. Andre prosjekter har konkludert med at de positive velferdsmessige virkningene ikke var godt nok dokumentert, at det ikke vil være økonomisk bærekraftig for næringen å gjennomføre tiltaket eller at tiltaket ikke veier opp for andre negative virkninger på dyrevelferden. Denne kunnskapen ligger til grunn for mange av kravene i pelsdyrforskriften og drøftes nærmere senere i kapitlet.

I NOU 2014: 15 konkluderer flertallet med at *«dagens velferdsutfordringer er overkommelige og at velferden for pelsdyr vil være ivaretatt dersom regelverket etterleves og de foreslåtte tiltakene særlig knyttet til dyrevelferd blir fulgt opp innen rimelig tid.»* Mindretallet mener at det *«fortsatt [er] betydelig usikkerhet knyttet til om reven og minkens behov for bevegelsesfrihet og annen artstypisk atferd kan tilfredsstilles i lite komplekse nettingbur på små arealer.»*

8.1.3.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) uttaler bl.a.: *«Hos pelsdyr har det vært, og er en pågående seleksjon for tilpasning til burmiljøet gjennom utsjaltning av dyr som ikke reproduserer eller på andre måter viser at de ikke takler miljøet.»* De påpeker også at *«oppholdsenheters utforming ble tatt opp i stortingsmelding 12, og etterfølgende er det innført nye bestemmelser i pelsdyrforskriften som innebærer større oppholdsenheter med ny utforming og nytt innhold. Dagens oppstalling gir muligheten til å utføre daglige kontroller og stell av hvert enkelt dyr. Dette er en forutsetning for pelsdyrnæringen og gjør at vi skiller oss ut fra flere andre husdyrhold hvor man ikke har mulighet til å holde like god oversikt på det enkelte dyr.»* NPA vurderer dagens driftssystem som følger: *«I buret kan dyrene ligge, stå, gå, løpe, hoppe og leke. De kan innta en naturlig hvilestilling og strekke kroppen»*, og fremholder at *«avlscyrene får også tilgang til større areal i deler av året gjennom bruken av fleksible bursystemer. Fleksible burløsninger bidrar i seg selv til et mer stimulerende miljø for dyrene. Det gir dyrene større areal halve året, muligheter for økt aktivitet samt muligheter for sosiale grupperinger av produksjonsdyr. Burstørrelse er viktig for at dyret skal kunne utføre visse grunnleggende atferder, samtidig viser forskning på mink at en økning i burstørrelse ikke ga de samme velferdsmessige fordelene som økt burberikelse.»*

Veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet uttaler: *«De forskjellige aspektene av dyrevelferd må ofte veies opp mot hverandre. Hold av rev på tett gulv eller i innhegninger gir mulighet for større plass og graving, men medfører større risiko for sosial stress ved større dyregrupper, smertefulle og dødelige sykdommer som til dels ikke kan behandles eller forebygges samt våt og skitten pels som dyrene mistrives med. Pelsdyrhold startet i innhegninger men ble flyttet til nettingbur over bakken nettopp for å unngå en del lidelser. Gjennom fleksible burløsninger og burberikelser samt mulighet for ønsket sosial kontakt imøtegås langt flere behov enn tidligere.»*

Mattilsynet «vurderer dagens driftsformer for hold av pelsdyr som dyrevelferdsmessig utfordrende.» De er enige med mindretallet i pelsdyrutvalget i at «det fortsatt er betydelig usikkerhet knyttet til om rev og minkens behov for bevegelsesfrihet og annen artstypisk atferd kan tilfredsstilles i lite komplekse nettingbur på små arealer.» Videre uttaler de: «Mattilsynet ser fremdeles utvikling og innføring av driftssystemer som i større grad ivaretar dyrenes atferdsbehov, som en nødvendig forutsetning for vesentlig forbedring av dyrevelferd i pelsdyroppdrett.» Mattilsynet vurderer også at «det er en lang vei å gå før forskningen vil kunne føre til at nye driftsformer som både gir bedre dyrevelferd og er økonomisk bærekraftige, kan tas i bruk.»

Veterinærinstituttet, Den norske veterinærforening og Rådet for dyreetikk fremholder at dagens pelsdyrhold baseres på hold av aktive rovdyr i små nettingbur, og at driftsformen betyr at dyrene ikke får tilfredsstillende naturlige atferdsbehov.

Dyrevernalliansen påpeker at «et sentralt hensyn som tilsier en avvikling av dagens pelsdyrhold er at mink og rev skiller seg fra andre husdyr, som storfe, griser, sauer og høns. Disse tradisjonelle gårdsdyrene er flokkdyr, og kan oppnå god dyrevelferd i løsdrift og på beite. Rev og mink er aktive rovdyr, og har kun vært holdt i fangenskap i rundt 100 år. Rovdyr har behov for å jakte og streife over store områder. Denne grunnleggende biologiske forskjellen innebærer at pelsdyrene ikke kan trives i nåværende driftsform med et høyt antall individer nært oppstallet i små nettingbur. Pelsdyrene holdes adskilt for å forhindre aggresjon, i motsetning til tradisjonelle husdyr som ofte trives i større grupper.» Dyrevernalliansen anser at en utvikling av burfrie driftssystemer er urealistisk, all den tid dette gjentatte ganger er avvist av næringen grunnet kostnader. Heller ikke burforbedringer vurderes som tilstrekkelig for å bedre dyrevelferden.

NOAH – for dyrs rettigheter mener at dagens pelsdyrhold baseres på hold av aktive rovdyr i små nettingbur, og at driftsformen betyr at dyrene ikke får tilfredsstillende naturlige atferdsbehov. NOAH vektlegger at «domestisering ikke betyr 'tilpasset bur'. Behovet for bevegelse og aktivitet avles ikke bort ved seleksjon for økt tamhetsgrad,» og at «selv ikke et av de mest domestiserte dyr – hunden – kan tilpasses et utilfredsstillende menneskeskapt miljø som et bur.»

Dyrebeskyttelsen Norge og Nettverk for dyrs frihet hevder at det i NOU 2014: 15 ikke nevnes tiltak som skal bedre dyrenes leveforhold og dermed dyrevelferden. Organisasjonene mener dette skyldes kostnader og svekket konkurransekraft forbundet med slike eventuelle tiltak.

8.1.3.2 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at både pelsdyrutvalgets medlemmer og høringsinstansene har svært ulik vurdering av i hvilken grad eksisterende driftssystemer ivaretar pelsdyrenes atferdsbehov.

Alt kommersielt husdyrhold medfører begrensninger på dyrenes utfoldelsesmuligheter sammenlignet med en vill tilværelse i naturen. Departementet legger til grunn at kommersielt husdyrhold neppe kan drives uten at dette forholdet aksepteres.

I likhet med driftsformer for andre produksjonsdyr, begrenser dagens driftssystemer noen artstypiske atferder for rev og mink, spesielt knyttet til bevegelse, utforskning og matsøk. Departementet mener imidlertid det er mulig å imøtekomme disse behovene blant annet gjennom bruk av aktivitetsobjekter som stimulerer til lek, utforskning og gnaging.

Pelsdyrforskriften inneholder krav til maske-dimensjon og trådykkelse på netting som brukes som gulv i pelsdyrbur. For rev og små minkvalper skal nettingen være plastbelagt. Det er også krav om mer finmasket netting eller tett gulv i hele eller deler av buret for små valper. På bakgrunn av innspill fra næringen har Mattilsynet foreslått å tillate en ny type bunnetting for rev. Denne brukes i Finland og har bedre bærestivhet og større bæreflate enn den tillatte sekskantnettingen som har vært vanlig å bruke i Norge. Departementet vurderer at denne nettingtypen er bedre å gå på for voksen rev enn den i dag tillatte sekskantnettingen. Dette fordi den gir større bæreflate og bedre stabilitet (bærestivhet). Departementet vil derfor endre forskriften slik at denne nettingtypen kan benyttes.

Departementet mener det fortsatt er behov for forskning og utvikling for å kunne gi dyrene et bedre underlag å gå på, så langt dette er forenlig med å opprettholde god hygiene i burene.

Departementet vurderer at det pr. i dag er for tidlig å si om det er realistisk å utvikle alternative driftssystemer til dagens burdrift, som er dokumentert å være bedre for dyrene og samtidig økonomisk bærekraftige. Departementet mener at utvikling av alternative driftssystemer ikke bør være et avgjørende premiss for fortsatt pelsdyrhold, men at dyrevelferdsutfordringene i pelsdyrholdet kan og bør møtes med konkrete tiltak innenfor dagens driftssystemer. Tiltakene må stimulere til bedre etterlevelse av gjeldende regelverk og videreutvikling av dagens driftssystemer. Detaljene

beskrives nærmere i de følgende avsnittene i dette kapittelet.

8.1.4 Mulighet for å utøve normal atferd, herunder behov for sysselsetting

Pelsdyrutvalget peker i NOU 2014: 15 på kravene til beriking av revens og minkens levemiljø. Det angis at det er et stort forbedringsbehov med hensyn til bruk av innretninger og objekter for økt utforskning og aktivitet for både rev og mink. Dette gjelder både utskifting av objekter, bruk av kjøttbein og forskning på nye innretninger og aktivitetsobjekter som i større grad tilfredsstiller artstypiske behov.

Næringen angir selv i NPAs handlingsplan for 2013–2018 at å gi dyr tilgang til gjenstander som stimulerer til lek, utforskning, gnaging og aktivitet er et viktig velferdsforbedrende tiltak. Det påpekes at alle dyr trenger beskjeftigelse, både voksne og valper. Et godt aktivitetsobjekt gir dyr økt mulighet for å utføre naturlig aktivitet, gir bedre trivsel og tannhelse og kan redusere forekomsten av stereotypier, slåssing og pelsgnag. Departementet er kjent med at NPA planlegger å innføre krav i sitt sertifiseringsprogram om at det skal tilbys to ulike aktivitetsobjekter i oppholdsenheten samtidig.

Tiltak for å berike dyrenes miljø bør være basert på deres naturlige atferdsrepertoar. Liggehyll-

er, skjul, redekasser og aktivitetsobjekter i form av leker er eksempler på viktige miljøberikelser som allerede kreves i pelsdyrforskriften.

Pelsdyrutvalget foreslår en innskjerping av gjeldende krav om aktivitetsobjekter slik at disse skal stimulere til lek, gnaging, utforskning og variert fysisk aktivitet og skal skiftes ut med jevne mellomrom, og ved behov. Aktivitetsobjektene skal etter dette ikke bare *kunne stimulere* til aktivitet, men de skal skiftes ut dersom de *ikke lenger stimulerer* til lek og utforskning. Objekter som stimulerer og som «brukes opp», skal altså skiftes ut med jevne mellomrom. Også i VKM-rapporten påpekes det at objektene må skiftes med jevne mellomrom for å sikre god dyrevelferd.

8.1.4.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) påpeker at «pelsdyr har behov for å kunne utføre artsspesifikk atferd, spesielt med tanke på bevegelse og utforskning» og at: «I pelsdyrgården viser dyrene positive tilstander som lek (alene eller sammen med andre dyr), utforskning (oppmerksomhet og tilnærming), gjensidig pelsstell og positiv forventningsatferd. Gjennom helse-tjenesten ser vi at dyrene viser lite negative tilstander som stereotypier (pacing, hoderulling, slikking), pelsbitt, selvskadning, eller apati. To kartlegginger av tillitsfulle dyr viser at norsk pelsdyrnæring er nærmest fri for aggressive dyr, og er på høyde med



Figur 8.2 Sølvrev på liggehyll

Foto: Ragna Følling Elgjo/Landbruks- og matdepartementet

nabolandene hva gjelder andelen tillitsfulle dyr.» De fremholder også at: «I buret er det liggehyller, helårskasser, redekasse, vippekasser, hengekøyer og andre aktivitetsobjekter som stimulerer til bevegelse og utforskning. Liggehyller gir blant annet også mulighet for adskillelse fra andre dyr i buret. Liggehyl-ler og klatrebuer medfører mer fysisk aktivitet, og dermed også bedre fysisk kondisjon hos avlsdyrene. Dette er en helsemessig gevinst som også hever velferden.» Videre skriver NPA: «Mink og rev er nysgjerrige dyr og vil utforske samtidig som de har behov for stimulivariasjon. Dette er tilrettelagt gjennom miljøberikelser i oppholds-enheten. Dyrene har til enhver tid tilgang til aktivitetsobjekter (leker) som skiftes ut ved behov. Eksempler til reven kan være trepinner, baller, rør, gnageben eller hundeleker. For minken er det i tillegg til halm, ofte brukt baller, rør og tau. Overnevnte er eksempler på miljøberikelser som øker muligheten for naturlig atferd for pelsdyrene.» NPA sier i sin høringsuttalelse at «på grunn av domestiseringen er dyrenes behov for eksempelvis jakt, graving og løping ikke like tydelige som hos deres ville slektninger. Sagt på en annen måte, når de ikke behøver å jakte etter mat, reduseres også behovet for jaktatferd,» og fremholder: «Avlstiltak og temming innen hver generasjon medfører at pelsdyrenes behov for eksempelvis nærings-søk og fluktatferd ikke vil ha like høy motivasjonsmessig prioritet som hos deres ville forfedre. Motivasjonen er tilstede, men det kreves et sterkere stimuli for å utløse dette, eller sagt på en annen måte; behovet for å utføre disse handlingene er blitt redusert.»

Mattilsynet, Veterinærinstituttet, Den norske veterinærforening og Rådet for dyreetikk mener at dagens pelsdyrhold ikke er tilfredsstillende når det gjelder å ivareta dyrenes naturlige atferdsbehov. Dette synet støttes også av Dyrevernalliansen, NOAH, Dyrebeskyttelsen, Nettverk for dyrs frihet og Frank Nervik. Flere av dyrevernorganisasjonene påpeker at dagens driftsform innebærer for liten plass i et stimulfattig miljø, og at det i NOU 2014: 15 fremkommer at det er mangelfull regelverksetterlevelse i næringen der aktivitetsobjekter ikke skiftes tilstrekkelig ofte for å sikre mulighet for variert aktivitet.

8.1.4.2 Departementets vurdering

Nye krav om fleksible bursystemer ble innført i forskrift fra 2011 for å gi et mer komplekst miljø som bedre kan tilfredsstille både fysiologiske og mentale behov sammenliknet med oppstalling i tradisjonelle enkeltbur. Pelsdyrforskriften § 11 sjettede ledd krever at oppholds-enhetene skal være beriket med egnede aktivitetsobjekter og eventu-



Figur 8.3 Sølvrev med eksempel på flere aktivitetsobjekter, fra forsøksmiljø på NMBU

Foto: Ragna Følling Elgjo/Landbruks- og matdepartementet

elt innretninger som stimulerer til lek, gnaging, utforskning og variert fysisk aktivitet, og at dyreholder skal ha skriftlige rutiner for bruk av dette.

Departementet vurderer at det fortsatt er behov for å forbedre bruken av egnede aktivitetsobjekter og miljøberikinger slik at dyrenes behov for positive opplevelser knyttet til utforskning og aktivitet tilfredsstilles i større grad. Hvilke miljøberikelser som fungerer best, og under hvilke omstendigheter, er fortsatt et område for forskning og videreutvikling. Departementet er kjent med at det bl.a. forskes på egnet underlag og egnede aktivitetsobjekter for sølvrevvalper ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Næringen forventes å ta i bruk ny kunnskap som kan bedre dyrevelferden i praksis.

Departementet finner det vesentlig at dyreholder kan dokumentere at aktivitetsobjektene lykkes i å stimulere til aktivitet slik pelsdyrforskriften krever, og at rutinen sikrer utskifting ikke bare med faste tidsintervaller, men dersom lek og utforskning uteblir. Departementet vil derfor innføre en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør og utvider plikten til å dokumentere etterlevelse av forskriften når det gjelder bruk av aktivitetsobjekter.

8.1.5 Mulighet for artstypisk matsøk og eteatferd

Viltlevende mink og rev er rovdyr. Jakten på føde inkluderer utforskning av miljøet og søk, lokalisering, gjenkjennelse, forfølgelse, fangst, avliving og eventuelt flytting av byttet. Rovdyr kan føres slik at de ikke behøver å jakte eller søke etter mat for å stille sulten. Tilstrekkelig tilgang på mat vil likevel ikke fjerne all motivasjon for matsøk.

Å bearbeide maten ved tygging og gnaging inngår i pelsdyrenes artstypiske eteatferd. I naturen eter rev og mink blant annet hele byttedyr, mens pelsdyr i oppdrett får føret i grøtform. Mens ville rovdyr kan bruke flere timer i døgnet til matsøk og eting, bruker et pelsdyr i oppdrett vesentlig kortere tid. En rekke dyr i fangenskap velger fôr som krever bearbeiding og manipulering fremfor et fôr som er lettere å ete. Dette viser at selve eteatferden kan være viktig for dyret.

Det er vist at dersom pelsdyr har tilgang på f.eks kjøttbein, gnager de på det selv etter at de har spist. Det er også vist at tilgang på gnageobjekter eller økt tyggemotstand i føret gir mindre gnaging på egen pels og mindre stereotypisk atferd. Det er derfor sannsynlig at pelsdyrene ønsker å bruke mer tid og energi på matsøk og eting enn de har mulighet til i dag. Kjøttbein er et godt eksempel på aktivitetsobjekt som kan brukes som et supplement til føret, og som i tillegg imøtekommer gnagebehovet og bedrer tannhelsen. Forsøk med sølvrev har vist at dyrene klart foretrakk kjøttbein fremfor andre alternativer, slik som plastleker eller halm.

Dyras behov for matsøk og naturlig eteatferd skal ivaretas gjennom å tilby dyret aktivitetsobjekter og eventuelt innretninger som stimulerer til bl.a. utforskning og gnaging. Mattilsynet godkjenner at biter av tre oppfyller regelverkskravet, og de fleste pelsdyrholdere velger dette alternativet.

I NOU 2014: 15 peker utvalget på at forskriftskravet om at det skal tas hensyn til pelsdyrenes artstypiske eteatferd bør vies større oppmerksomhet. Det fremheves at det er et stort forbedringsbehov med hensyn til bruk av innretninger og objekter for økt utforskning og aktivitet for både rev og mink, både når det gjelder utskifting av dagens objekter og bruk av kjøttbein.

Avlsdyr føres restriktivt over en lang periode for å være i riktig hold til paring, noe som øker risikoen for sult og frustrasjon hos dyrene. Å tilby aktivitetsobjekter som kan redusere sult og frustrasjon, slik som kjøttbein, vil være et viktig velferdsforbedrende tiltak.

8.1.5.1 Høringsinstansenes innspill

Dyrevernalliansen fremholder at «fravær av mulighet til matsøk og tygging av mat, er trolig et av de største velferdsproblemene i pelsdyroppdrett.» De opplyser også at: «Dyrevernalliansen har gjennomgått en rekke av Mattilsynets tilsynsrapporter fra pelsdyrfarmene i 2012. På alle farmene blir det fortsatt godkjent at dyrene kun får fôrgrøt. Kun unntaksvis er det noen tilfeller hvor pelsdyrene enkelte ganger får utdelt kjøttbein.» Dyrevernalliansen mener det er «et svært stort og foreløpig uløst problem å skulle gi pelsdyr miljøberikning som tilfredsstiller behovet for matsøk.»

8.1.5.2 Departementets vurdering

Departementet er enig med pelsdyrutvalget i at forskriftskravet om at det skal tas hensyn til pelsdyrenes artstypiske eteatferd, bør vies større oppmerksomhet. Forskriftens krav til stimulering av atferd som skal erstatte naturlig matsøk og eteatferd (jf. pelsdyrforskriftens bestemmelse om aktivitetsobjekter), er også sentral her.

Det er dyreholders ansvar å etterleve regelverket ved å gjennomføre fungerende tiltak i egen besetning. Næringen bør intensivere sin innsats for å identifisere, og ta i bruk, aktivitetsobjekter som imøtekommer dyrenes behov for å bruke tid på å innta føde, tygge og gnage, for eksempel kjøttbein. Departementet mener at en utvidet dokumentasjonsplikt som beskrevet i kapittel 8.2 vil kunne styrke etterlevelsen av forskriften på dette området. I tillegg vil departementet i forbindelse med forskriftsrevisjonen styrke forskriftens ordlyd på dette området, slik at det blir et uttrykkelig krav om at aktivitetsobjekter skal være spiselige/gode å tygge på.

8.1.6 Overvekt hos blårev og restriktiv føring av avlsdyr

Velferdsproblemer hos pelsdyr knyttet til overvekt og restriktiv føring ble omtalt både i dyrevelferdsmeldingen (2002–2003), i VKM-rapporten (2008) og i NOU 2014: 15.

Pelsdyrene er blitt vesentlig større de siste 40 årene. Dette skyldes i all hovedsak en bevisst seleksjon for store skinn, som oppnår høyere pris. Store skinn kan oppnås både ved å selektere for store dyr og/eller ved å overføre dyrene. Både unormal størrelsesvekst og overvekt kan føre med seg fysiske problemer. Et eksempel på dette er såkalte «bent feet» hos rev, hvor overvekt kombinert med skjevstillinger i frambeina gjør dyrene

til sålegjengere, det vil si at dyret trår ned på hele foten i stedet for bare poten.

I NOU 2014: 15 viser pelsdyrutvalget til WelFur, et europeisk system for vurdering av dyrevelferd på den enkelte pelsdyrfarm. Som ledd i utviklingen av WelFur ble den første utgaven av protokollen testet på rever på norske og finske pelsfarmer i 2011. «Bent feet» var blant de vanligste problemene både på norske og finske farmer. Det er vist at arv har betydning for utvikling av «bent feet».

Pelsdyrforskriften krever at overvekt som har negativ innvirkning på dyrets bevegelsesevne og helse, skal forebygges. Ett av avlsmålene til Norges Pelsdyrslag er å «øke andelen skinn i de største klassene». I NOU 2014: 15 uttrykker pelsdyrutvalget bekymring for næringens ønske om store skinn. Til tross for regelverkskravene har næringen et problem med store og overvektige blårev, med de dyrevelferdsmessige følger det har. Utvalget mener det er viktig å etterleve regelverket også på dette punkt, både hva gjelder avl for funksjonsfriske dyr og forebygging av overvekt. Utvalget påpeker at riktig føring er vesentlig for å unngå overvekt og medfølgende plager, særlig hos blårev.

Restriktivt matinntak gjennom vinteren vil i utgangspunktet være naturlig for viltlevende rev og mink, som gjerne bygger opp fettreserver gjennom sommerhalvåret for å ha noe å tære på om vinteren når mattilgangen er begrenset. Dette er imidlertid en del av naturlig liv som neppe er positivt for velferden. I VKM-rapporten (2008) frarådes restriktiv føring for å slanke rev og mink. Dette på grunn av negative effekter på dyrenes helse og velferd, noe som gjenspeiler seg i bl.a. økt forekomst av stereotypier. I tråd med anbefalingene i VKM-rapporten inneholder pelsdyrforskriften krav om at avlsdyr skal velges ut så tidlig som mulig og føres slik at behovet for stor vektreduksjon frem mot paring faller bort. Dersom det er nødvendig å redusere dyrenes vekt, skal dette skje ved å benytte før med lavere energiinnhold eller ved å øke dyrenes fysiske aktivitet, uten at tiden dyrene bruker til å ete reduseres.

NPA har, i skriftlig besvarelse etter henvendelse fra Mattilsynet, opplyst at det for blårev benyttes samme type før til avlsdyr som til dyr som skal pelses, og at avlsdyrene ikke slankes men føres restriktivt i perioden fra september til mars for å være i riktig hold ved paring.

8.1.6.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) sin innstilling er at man må fokusere på at dyrene skal være funksjonsfriske, uansett størrelse. NPA mener at utfordringen ikke er «størrelse i seg selv, men misforhold mellom vekt og benbygning. For å kunne være konkurransedyktige på verdensmarkedet, må skinnene tilfredsstillende krav til størrelse og kvalitet. Dagens pelsdyrforskrift tar høyde for at enkelte dyr kan bli spesielt store og tunge og spesifiserer at disse dyrene skal ha større oppholdsareal. Hurtig vekst og høy sluttvekt vil for unge individer kunne føre til problemer med benstilling og bevegelighet, slik man også kan se hos noen andre husdyrarter.» NPA fremholder i avlsarbeidet at kroppslengde er et bedre størrelsesmål enn vekt.

Veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet er skeptiske til utprøving av velferdsprotokollen (WelFur) utført av to finske forskere, der forekomsten av beinproblemer ble kartlagt. De hevder videre at forekomsten av blårev som ikke kan bevege seg normalt ved veterinærbesøket i oktober/november til sammenligning var på 0,1 % i 2013 og 0,01 % i 2014. Likevel mener de at målet om en funksjonsfrisk blårev ikke er nådd og at det fortsatt må jobbes med dette gjennom avl og føring, slik pelsdyrutvalget også anbefaler.

Dyrebeskyttelsen (DN) og Nettverk for dyrs frihet (NDF) mener at restriktiv føring er et alvorlig dyrevelferdsproblem som pelsdyrutvalget overser. Videre fremholder de at pelsdyrnæringens mål om å produsere store skinn medfører at dyr som avles og føres frem for å bygge opp store fettreserver frem til pelsingssesongen, må slankes ned i hold for å bli fruktbare i paringstiden. Dette innebærer restriktiv føring av avlsdyr alt fra sensommeren. DN og NDF mener WelFur-studien der forekomsten av «bent feet» undersøkes, fremstilles misvisende i NOU 2014: 15 i det den norske populasjonen som ble undersøkt i all hovedsak var sølvrev, hvilket ikke fremkommer i NOU 2014: 15. De mener studien sier lite om både norsk oppdrettsrev generelt, og om blåreven spesielt. Organisasjonene mener deres egne undersøkelser viser at det overveldende flertall av norsk blårev har unaturlig beinstilling, og ønsker forbud mot hold av store overvektige blårev.

Frank Nervik mener pelsdyrutvalget presenterer en sterk kritikk av norsk blårevproduksjon. Han fremholder at næringen selv ikke ønsker å gjøre noe for å bremse størrelsesutviklingen, og påpeker at i NPAs offisielle avlsplan er ett av avlsmålene «flere skinn i de største kategoriene».

8.1.6.2 Departementets vurdering

Departementet tolker pelsdyrforskriften slik at det ikke er tillatt å overføre pelsdyr for å oppnå større skinn, fordi overvekt disponerer for helseproblemer, herunder «bent feet» hos rev og fettlever hos mink og rev. Avl for økt kroppslengde, slik næringen praktiserer, er ikke et problem i seg selv så lenge dyrene er harmonisk bygget, kan bevege seg normalt og ikke lider av overvekt. Departementet mener imidlertid at utviklingen i avl og føring av særlig blårev går på bekostning av helse og velferd og derfor ikke er i tråd med regelverket. Departementet vil tydeliggjøre i regelverket at rev med feil beinstillinger ikke skal benyttes i avl og innføre krav om avlving av dyr med alvorlig grad av beinproblemer.

NPA har etter høringen opplyst at de vil innføre en egen godkjenning med hensyn til beinstilling, hold og bevegelsesmønster av alle dyr som skal benyttes i avl. Departementet ser positivt på dette og ønsker å høste erfaringer med denne ordningen. Det kan likevel bli aktuelt å innføre en øvre vektgrense for blårev for å stoppe den uheldige utviklingen.

Næringen opplyser at de fører avlsdyrene restriktivt i et halvt års tid for å få riktig hold til paringssesongen. Det er i utgangspunktet nødvendig og i tråd med forskriften å begrense mengden energi slik at dyr ikke blir overvektige, og slik at behovet for å redusere vekten på avlsdyr før paring faller bort. Departementet mener likevel at langvarig restriktiv føring med samme type før som til pelsingsdyr, øker risikoen for at avlsdyrene utsettes for langvarig sultfølelse og frustrasjon. Dette er ikke akseptabelt. Pelsdyrforskriften krever at *«[d]ersom det er nødvendig å redusere dyrenes vekt, skal dette skje ved å benytte før med lave energiinnhold eller ved å øke dyrenes fysiske aktivitet. Den tiden dyrene bruker til å ete, skal ikke reduseres.»* Det kan være aktuelt å tilby dyrene aktivitetsobjekter som de kan bruke tid på å ete, for eksempel kjøttbein.

Departementet mener det er mulig å unngå velferdsproblemer som følge av overføring eller langvarig restriktiv føring, men at dette betinger større innsats fra næringens side. For å sikre at det arbeides systematisk med dette i hver enkelt farm, er det nødvendig med god dokumentasjon på gjennomføring av føringsrutiner og evaluering av oppnådde resultater. Departementet vil innføre en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør og utvider plikten til å dokumentere etterlevelse av forskriften, også på dette området. Departementet vil også vurdere behovet for å presisere i forskriften

at tiltak for å unngå langvarig sultfølelse og frustrasjon skal gjennomføres for alle dyr som føres restriktivt, ikke bare når formålet er å redusere dyrets vekt.

8.1.7 Fravær av svømmevann til mink og gravemuligheter for rev

I NOU 2014: 15 pekes det på at minkens aktivitet i vann er relatert til matsøk. Under omtale av videreutvikling av oppholdsnettet peker pelsdyrutvalget på muligheten for å tilby minken vannbad som miljøberikelse, under forutsetning av at det ikke medfører negative helsemessige konsekvenser.

Forskning indikerer at de fleste mink er villig til å jobbe hardt for å få tilgang til aktivitetsobjekter som eksempelvis svømmevann eller løpehjul. Imidlertid varierer det i forsøkene hvor mye hver enkelt mink verdsetter badevann, og noen mink tar det ikke i bruk. Tilgang på badevann er derfor trolig ikke et essensielt atferdsbehov.

I forbindelse med utarbeidelse av den nye pelsdyrforskriften gjorde Mattilsynet en konsekvensutredning som vurderer nytte- og kostnadsvirkninger av gravemulighet for rev og badevann til mink. Disse tiltakene ble imidlertid forkastet fordi de positive velferdsmessige virkningene enten ikke var godt nok dokumentert, ikke ville være økonomisk bærekraftige for næringen, eller ikke veide opp for negative velferdskonsekvenser, for eksempel knyttet til helse og hygiene i burene.

I omtalen av gravemulighet for rev, viste Mattilsynet i sin konsekvensvurdering til at dette har vært prøvd i Danmark, men at sandkassen viste seg å føre til svært uhygieniske forhold i burene og dårligere velferd for reven. Mattilsynet vektla også i sin vurdering at opphold på bakken tidligere var en vanlig driftsform, men at dette medførte en del negative smittehygieniske, helse- og produksjonsmessige konsekvenser, og at det ville kreves fornyet forskning med utprøving av nye og bedre løsninger før man kunne la reven ha tilgang til bakken.

Når det gjaldt badevann til mink, uttalte Mattilsynet i sin konsekvensutredning at de *«ikke [kunne] se at det å tilby badevann til mink eksplisitt vil kunne bedre dyrevelferden. Mattilsynet legger til grunn at tilgang til badevann ikke er et iboende behov hos mink, men snarere at minken har et generelt behov for miljøberikelse. Tilgang til badevann under norske klimaforhold kan derimot føre til helseproblemer for minken [...]. Fuktighet og lave temperaturer kan disponere for lungebetennelse og redusert velferd for minken. I tillegg vil det kunne*

oppstå problemer med tilgang på nok og hygienisk forsvarlig badevann.»

8.1.7.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) fremholder at for rev er «behovet for graving basert på to forhold, graving i jaktsituasjoner etter mus, lemen og andre 'småvilt' som kan utgjøre mat, samt graving for å lage skjul/yngleplass. I pelsdyrgården er førtilgangen sikret daglig og dyrenes behov for jakt reduseres tilsvarende.» Når det gjelder mink, mener NPA at «svømming er en naturlig konsekvens av å oppholde seg ved vann, der det også er tilgang på mat. Ulike vitenskapelige artikler om emnet konkluderer med at svømming ikke er et medfødt behov for mink, men at dersom minken blir tilbudt tilgang til vann, vil den benytte seg av det. Motivasjonsforsøk viser at mink verdsetter løpehjul likt som badevann, men bruker hjulet mer enn vannet når tilgangen er lik (Hansen og Jensen 2006). Det betyr at mink foretrekker andre aktivitetsobjekter enn vann.»

Dyrevernalliansen fremholder at «minkens aktivitet i vann er relatert til matsøk. I naturen lever mink i nærheten av vannkilder og jakter ved å dukke og svømme i vannet, stimulert av bevegelse i vannflaten. For pelsdyroppdrett er det ikke utformet noen annen type miljøberikning enn vannkar som har samme type dokumentert velferdseffekt. Hvorvidt minkens aktivitetsbehov relatert til matsøk kan dekkes på andre måter enn å tilby et vannkar, er dermed irrelevant så lenge det ikke er utviklet noen alternativer. Pelsnæringen nekter likevel å gi minken vannkar.» Om behovet for gravemulighet for rev uttaler Dyrevernalliansen at «graving inngår i revens naturlige behov, relatert til blant annet å gjemme mat eller å undersøke nye steder. Rever med tilgang til sandgulv har tendens til å snuse og leke mer, og velger gjerne å utføre dette på sandgulv. Reven graver og roter gjerne i sanda. Sandgulv er tydelig en kilde til god velferd, og er derfor en god miljøberikning. Reven foretrekker derimot å hvile på netting framfor sandgulv, spesielt om det er frost og kaldt. Det er ikke påvist at graving i seg selv er et basalbehov. Men uansett er aktiv utforsking uten tvil et basalbehov for rev. Det er ikke utviklet annen type miljøberikning som kan tilfredsstillere revens behov for denne typen utforsking/aktivitet. Likevel nekter pelsnæringen å gi reven tilgang til jordgulv. I Sverige er det kun lov å holde rev i innhegning, slik at naturlig behov for å grave blir tilfredsstillt.»

NOAH – for dyrs rettigheter uttaler at «aktivitet i vann for mink er relatert til mer enn næringssøk – utforsking, territorial adferd, reproduksjon, lek, bevegelsesutfoldelse m.m.» NOAH påpeker også: «Det

tilbys verken kontakt med vann for mink eller gravemuligheter for rev», og at: «I Danmark ble det for forbud mot revehold, introdusert og utprøvd 'oppholdsenheter' som skulle gi reven mulighet til å grave – og disse ble forkastet, da nye problemer kom til. Forbud ble funnet mer adekvat for å hindre at rev lider i pelsdyroppdrett.»

Dyrebeskyttelsen Norge og Nettverk for dyrs frihet påpeker at «til tross for at NOU 2014: 15 lister opp flere land som har vedtatt krav om tilgang til svømmevann og/eller gravemuligheter for dyrene, problematiserer ikke utvalget minkens behov for å svømme og revens behov for å grave overhodet.»

8.1.7.2 Departementets vurdering

Selv om det er dokumentert at svømmevann til mink og gravemulighet til rev kan være verdifull miljøberikning, finner departementet det ikke dokumentert at bading og graving er essensielle atferdsbehov. Mattilsynets konsekvensutredning i forbindelse med forskriftsrevisjonen viser også at gravemulighet og badevann kan ha negative velferdsmessige konsekvenser. Departementet mener derfor at alternative former for miljøberikelse, som både er enklere å installere og vedlikeholde, bør tilbys i pelsdyrenes oppholdsenheter.

Departementet mener det er en forutsetning at det ved innføring av krav til velferdsforbedrende tiltak, ikke skapes alvorlige helse- eller hygieneproblemer som legger til rette for nye vesentlige velferdsutfordringer. Det er derfor nødvendig med mer forskning på hvordan aktuelle miljøberikelser kan gi de velferdsgevinstene de har potensial for.

8.1.8 Behov for gjemmested

Langvarig stress kan forekomme hos fryktsomme dyr og hos dyr som oppstalles sammen med individer de ikke går overens med. Langvarig stress fører til redusert velferd. Forskning indikerer at tilgang til et skjul er av betydning for velferden til mink og rev. Dette fremheves også i dyrevelferdsmeldingen (2002–2003), VKM-rapporten (2008), EFSA-rapporten (2001) og i NOU 2014: 15. Skjul tjener som et sted for dyret til å trekke seg vekk fra ulike situasjoner, for eksempel gjemme seg for mennesker og artsfrender. Dette hjelper dyret å mestre sitt miljø, og er særlig viktig for dyr med lav rang.

Utformingen av skjulet er viktig for dyrene. Det bør utformes slik at dyrene kan skjerme seg ikke bare for nabodyr, men også for dyr de eventuelt er oppstallet sammen med. Forskning viser at

både sølvrev og blårev foretrekker skjul som er plassert høyt i buret, for eksempel som en kasse montert på toppen. Skjulet tjener også som et hvilested, og brukes hyppigst om kvelden/natten. Redekasser kan også fungere som skjul.

Pelsdyr skal ifølge regelverket ha tilgang til skjul hele året. Minkens skjul skal ha nettingtak, tette vegger med en egnet inngangsåpning og trekkfritt gulv. Det skal gi tilstrekkelig beskyttelse mot ugunstige værforhold. Skjulet skal regelmessig forsynes med isolerende, tørt, rent og egnet redemateriale i tilstrekkelige mengder. Dette skjulet fungerer også som redekasse for mink.

Pelsdyrforskriften krever at revetisper skal ha tilgang på redekasse i perioden mellom paring og avvenning av valper. Redekassen skal ha tak som kan tas av, tette vegger med minst én inngangsåpning og tett gulv med varmeisolerende egenskaper. Redekassen skal være stor nok til at tispene og valpene kan innta en naturlig liggstilling samtidig. Redekasser fungerer som skjul for tispene og valpene under dieperioden, men kassen fjernes etter avvenning for å unngå problemer med pelslitasje, samt skader og slitasje på redekassen.

Ifølge pelsdyrforskriften skal rev til enhver tid kunne søke skjul fra artsfrender og ha en lun og skjermet liggeplass som gir tilstrekkelig beskyttelse mot ugunstige værforhold. I perioder uten redekasse brukes derfor et alternativt skjul. Skjulet skal minst ha tre tette vegger, være stort nok til at dyrene kan innta en naturlig liggstilling, og være plassert i oppholdsenheten eller oppå som toppmontert kasse. Dette regelverkskravet trådte i kraft 1. januar 2015. I NOU 2014: 15 fremhevet pelsdyrutvalget at det var viktig at helårig skjul til rev ble utformet i henhold til regelverket, slik at reven fikk et reelt gjemmeded.

Måten en stor del av næringen har valgt å møte kravet til skjul på, er å tette baksiden av buret opp til ca. 30 cm høyde, samt skyve en plate som dekker ca. en fjerdedel av veggen, inn mellom naboburene. Dette innebærer at veggene i skjulet ligger utenfor burets nettingvegger og ikke gir buret noe ekstra innredning. Skjulet gir heller ikke reven mulighet til å skjerme seg fra andre dyr i samme oppholdsenhet. På grunn av vaningssystemet vil dessuten veggene i skjulet ikke ha tett forbindelse, noe som gjør liggeplassen mindre lun og skjermet. Mattilsynet vurderer at en slik løsning ikke tilfredsstiller pelsdyrforskriftens krav.

8.1.8.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) påpeker at «pelsdyrene har behov for trygghet, periodevis sosial kontakt og samtidig mulighet til å trekke seg tilbake. Oppholdsenheten gir dyra mulighet for å distansere seg fra uønskede stimuli i omgivelsene som kan skape frykt, aggresjon og stress. Dyrenes behov for skjul varierer med sosial status, generelt fryktnivå og grad av sosialisering. Skjulet gir forutsigbarhet, mulighet for valg i miljøet, beskyttelse mot vind og nedbør og skygge på varme dager.» NPA mener behovet for skjul/ungleplass dekkes gjennom innretning av skjul i buret og redkasser i reproduksjonsperioden.

NOAH – for dyrs rettigheter mener «redkasse» er mangelfullt sammenlignet med hi som dyrene selv bygger.

8.1.8.2 Departementets vurdering

Departementet finner det godt dokumentert at pelsdyrenes behov for gjemmeded er viktig å oppfylle for å redusere risiko for dårlig velferd. Dette behovet kan sannsynligvis oppfylles på flere måter, eksempelvis ved bruk av tunneler, modifiserte redkasser eller andre innretninger som fungerer i dagens oppholdsenheter. Egnede innretninger for skjul til rev er noe som med fordel kan vies større oppmerksomhet innen forskning og utvikling.

Departementet er enig i pelsdyrutvalgets vurdering av at det er viktig at helårig skjul til rev blir utformet i henhold til regelverkets intensjon, og kan vanskelig se at utvendige vegger på oppholdsenheten fullt ut ivaretar intensjonen bak kravet, nemlig å gi dyrene et reelt gjemmeded. Dette er også i samsvar med Mattilsynets vurdering. Departementet vil vurdere behovet for å presisere forskriftens bestemmelser om skjul slik at det tydelig kommer frem at skjulet skal fungere som en erstatning for hi, og ha funksjon som miljøberikning og gjemmeded.

8.1.9 Hold av pelsdyr i grupper

Vill rødrev lever vanligvis i par, men kan også leve alene eller i familiegrupper. I områder med høy dyretetthet er det alminnelig at grupper med rødrev lever sammen. Slike grupper har rangordning. Fjellreven lever i par eller i større familiegrupper.

Voksne mink er territorielle og lever og jakter alene. Territoriet forsvares spesielt mot mink av samme kjønn, mens hannens territorium kan

overlappe flere tispers. Voksne dyr oppsøker hverandre kun i forbindelse med paring. Som følge av begynnende kjønnsmodning, fører økt aggressivitet mellom kullsøsken til at valpene forlater familiegruppen om høsten når de er rundt fire måneder for å finne eget territorium.

For at pelsdyr skal få en normal sosial utvikling og for å øke toleransen overfor andre individer, er det viktig at de har sosial kontakt med artsfrender i ung alder. Andre fordeler ved å være en del av en gruppe er at det er mulig for dyrene å stelle hverandre, ligge inntil hverandre for å få kroppsvarme og å leke. Dyrene får mer sosial stimulans og mer aktivitet som følge av at det er andre individer å forholde seg til.

Regelverkskravene innebærer at alle dyr skal gis adgang til ønsket sosial kontakt med andre dyr i anlegget. Nødvendige tiltak skal iverksettes for å redusere konkurranse og aggresjon mellom dyr som holdes sammen. Regelverket åpner imidlertid for at enkeltvis oppstalling av valper likevel kan skje dersom det er nødvendig for å unngå slåssing og skader. Ved hold av pelsdyr i familiegrupper skal det legges til rette for at mordyrets velferd blir ivaretatt. Dyreholder skal dessuten føre journal over aggresjon mellom dyr og gjøre tiltak for å redusere slik aggresjon.

I VKM-rapporten (2008) påpekes det at gruppehold av dyr bare kan øke velferden dersom det enkelte individ oppfatter dette som bedre enn oppstalling enkeltvis eller i par. Gruppehold på tvers av sosial toleranse kan føre til sosialt stress og aggresjon mellom dyr, og dermed redusert velferd.

Norges Pelsdyrslag anslår at 95 % av norske minkprodusenter praktiserer gruppehold. Det vil si at det holdes 3–5 dyr i samme oppholds-enhet i perioden fra avvenning til pelsing. Valpene kan ikke forlate gruppen ved fire måneders alder, slik de ville gjort i naturlig tilstand. Dette tilrettelegger for mer slåssing og dårligere velferd, spesielt for de svakeste dyrene i gruppen. I NOU 2014: 15 ser pelsdyrutvalget med bekymring på hold av avvenne minkvalper i større grupper, og mener den optimale gruppestørrelse og kombinasjon for minkvalper er en hannvalp og en tisperalp. Utvalget viser til at andre kombinasjoner enn par øker risikoen for aggresjon mellom valpene, gir flere sår og skader på minkvalpene og flere bittmerker som kan ses på skinnene etter pelsing. Jo flere mink som går sammen, jo flere bittmerker finner man. Tidsmessig ses aggresjon og skader hyppigst fra slutten av september, hvilket trolig skyldes kamp om «territoret».

Danmark er en av verdens største minkskinnprodusenter med mer enn 17 millioner skinn årlig,

og der 75 % av oppdretterne benytter seg av gruppehold i en eller annen form. Nationalt Senter for Fødevarer og Jordbrug (DCA) avga i 2013 en rapport om dyrevelferdsmessige effekter av gruppehold av mink. Rapporten gjennomgikk relevant litteratur på området og konkluderte med at gruppehold gir økt konkurranse om ressurser og økt forekomst av aggresjon mellom dyr. For eksempel viser en sammenligning av forekomst av bittskader fra fire danske farmer at gruppehold ga skader på 8–9 prosent av dyrene, mens frekvensen av skader ved parhold var mindre enn 3 prosent. I rapporten oppgis det også at forekomsten av alvorlige skader som medfører død eller avlaving vanligvis er lav, eksempelvis 0,1 prosent ved parhold, men større ved gruppehold, eksempelvis 2 prosent.

DCA anførte i sin rapport at det i teorien vil være mulig å avle mink som kan holdes i grupper med samme lave forekomst av aggresjon som ved hold i par. Dette vil imidlertid kreve en helt ny og mer strukturert tilnærming til avlen. Valper fra samme kull må settes sammen i både grupper og par, merkes og avlives individuelt før påfølgende vurdering av bitemerker i skinnen. DCA vurderer ikke at dette er gjennomførbart i dansk minkproduksjon pr. i dag, og påpeker dessuten at slik avl ville medført en ganske høy dyrevelferdsmessig omkostning for minkene i perioden frem til man nådde samme lave nivå på skader som hos mink holdt i par. I rapporten fremholder DCA også at forskning har vist at selv om antall bittskader hos mink i gruppehold kan reduseres ved økt tilgang på ressurser som fôringsplasser og redekasser, vil nivået ikke kunne bli så lavt som ved parvis oppstalling av mink med motsatt kjønn.

Den danske Fødearestyrelsen mottok i 2014 en redegjørelse fra en offentlig nedsatt arbeidsgruppe, som blant annet har vurdert dyrevelferd ved gruppehold av mink. Arbeidsgruppen konkluderte, bl.a. på bakgrunn av ovennevnte rapport, med at et forbud mot gruppehold vil medføre dyrevelferdsmessige forbedringer i den danske minkproduksjonen, primært pga. lavere forekomst av aggresjon og bittskader hos mink. Arbeidsgruppen fremholdt videre at selv om det er mulig å redusere forekomsten av aggresjon hos mink i større grupper gjennom genetisk seleksjon og driftsmessige tiltak, vil skadeforekomsten ikke kunne reduseres til et nivå som tilsvarer forekomsten hos mink som oppstalles parvis. På denne bakgrunn anbefalte arbeidsgruppen å forby gruppehold av mink i Danmark.

8.1.9.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) påpeker at «mink og rev i utgangspunktet er solitære, og gruppehold gir utfordringer nettopp på bakgrunn av dette. Hold av mink i grupper krever flere tiltak som reduserer konkurranse, spesielt med hensyn til førtilgang. Næringen har ikke så mange års erfaring med hold av pelsdyr i grupper, og det er fortsatt behov for å gjennomføre forskning og utvikling for å sikre tiltak for å redusere konkurransen mellom individene. Det er særlig viktig at produsentene vektlegger sosial toleranse ytterligere i avlsmålet.»

Dyrevernalliansen, NOAH- for dyrs rettigheter, Dyrebeskyttelsen Norge, Nettverk for dyrs frihet og Frank Nervik påpeker at større minkgrupper i burene fører til flere skader. De anbefaler at det innføres et forbud mot gruppehold av avvent mink. De viser samtidig til at Sverige allerede har vedtatt forbud mot gruppehold av mink, og til arbeidsgruppens anbefaling om forbud i Danmark.

8.1.9.2 Departementets vurdering

Intensjonen bak kravet om at pelsdyr skal ha mulighet for ønsket, sosial kontakt var å gi dyrene bedre velferd som følge av mer sosial stimulans og variert aktivitet. Parvis oppstallede mink (en hann og en tise) er i stand til å leke, uttrykke sosial atferd og utvikle naturlig seksuell atferd. Det medfører neppe dyrevelferdsmessige forbedringer å holde mink i større grupper enn dette. Departementet finner det godt dokumentert at gruppehold av mink øker risikoen for aggresjon og bittskader betraktelig. Dette har negative konsekvenser for dyrevelferden, både når man ser på dyrenes subjektive opplevelse, biologiske funksjon og muligheten for naturlig liv. Selv om andelen dyr som har alvorlige skader er lav, medfører slike skader lidelse for dyrene, noen ganger over lang tid der hvor rutiner for tilsyn og stell ikke er gode nok.

Departementet vurderer at rapporten fra den danske arbeidsgruppen sammenfatter tilgjengelig kunnskap om gruppehold av mink og er relevant også for norske forhold. Dette gjelder for eksempel vurderingen av at det er teoretisk, men neppe praktisk mulig innen rimelig tid å avle seg frem til en minkpopulasjon som tolererer gruppehold like godt som hold i par. Departementet forutsetter likevel at næringen allerede vektlegger aggresjon mellom dyr ved utvelgelse av avlsdyr – og vil fortsette med dette, og at dette over tid vil påvirke frekvensen av aggresjon og skader i riktig

retning. Departementet finner det også godt dokumentert at kompensierende tiltak i form av økt burkompleksitet, flere redekasser og fôringsplasser, ikke synes å kunne oppveie ulempene ved gruppehold fullt ut.

Hovedmotivasjonen for gruppehold av mink er muligheten for å kunne ha flere dyr uten å måtte utvide driftsbygningen. Det ligger altså et økonomi- og rasjonaliseringsincitament til grunn for denne driftsformen. Departementet mener at slike driftsøkonomiske hensyn ikke veier opp for de negative dyrevelferdsmessige konsekvensene av gruppehold av mink, og vil derfor innføre forbud mot hold av to eller flere avvente mink av samme kjønn i en oppholds-enhet. Etablerte minkoppdrett må likevel gis en nødvendig overgangsperiode før forbudet gjøres gjeldende. Departementet vil komme tilbake til dette ved høring av den forskriften som skal gjennomføre forbudet.

8.1.10 Krysningsrev

Krysningsrev er en artskrysnings mellom blårev og sølvrev, og kalles også «bluefrost». Det er vanligst å inseminere blårevtisper med sølvrevsæd, bl.a. grunnet større kull hos blårev. Krysningsene er sterile dyr som ikke kan benyttes i avl.

Rådet for dyreetikk avga i 1994 en uttalelse om peldyroppdrett der det blant annet fremkommer at hybridvalper (krysnings mellom blårevtise og sølvrevhann) viser høyest dødelighet (30 %). Dyrevelferdsmeldingen (2002–2003) konkluderte at oppdrett av hybridarten burde vurderes i velferdssammenheng, og i VKM-rapporten (2008) antydes det i tillegg at arten er mer aggressiv enn annen rev.

Norges Pelsdyrslag (NPA) har skriftlig redegjort overfor Mattilsynet at de ikke har registrert større problemer med håndtering av disse dyrene enn annen rev, men at siden krysningsene er sterile dyr som ikke benyttes i avl, håndteres de mindre enn andre dyr. NPA fremholder at valper etter inseminering av blårevtisper med sølvrevsæd har en tilsvarende fysisk utvikling som sine artspareller, sølvrev og blårev. De angir imidlertid at det er store individuelle forskjeller fra kull til kull og fra gård til gård, der man også ser at den generelle status for lynne/tillitsfullhet i gården også preger artskrysningsene. Mattilsynet mener det pr. i dag er vanskelig å si om eventuelle forskjeller i atferd mellom krysningsrev og annen oppdrettsrev skyldes genetikk eller manglende sosialisering.

8.1.10.1 Høringsinstansenes innspill

Dyrebeskyttelsen (DN), Nettverk for dyrs frihet (NDF) og Frank Nervik kritiserer pelsdyrutvalgets NOU 2014: 15 for ikke å tematisere krysningsrev, til tross for at utvalget ble gjort oppmerksom på denne problemstillingen via innspill fra DN og NDF. De hevder at det er alvorlige lynne- og håndteringsproblemer forbundet med krysningsreven, og at pelsdyroppdrettere har omtalt hybriden som umulig å håndtere uten nakketang.

8.1.10.2 Departementets vurdering

Det knytter seg en viss usikkerhet til om krysningsrev har et lynne som gjør dyrene egnede for et liv i fangenskap. Departementet finner det likevel ikke tilstrekkelig dokumentert at håndteringsproblemer forbundet med krysningsreven skyldes genetikk heller enn mangelfull sosialisering. Grunnlaget for å innføre et forbud mot kryssning av blårev og sølvrev anses derfor i dag ikke å være tilstede.

Departementet finner det sannsynlig at det er mulig å oppnå målet om mer tillitsfulle dyr gjennom målrettet avlsarbeid og gode rutiner for sosialisering. Krysningsrev er sterile og kan ikke brukes i avl. Regelverkets krav til valg av avlsdyr gjelder likevel også ved valg av foreldredyr til krysningsrev. Det skal legges vekt på at dyrene er tillitsfulle overfor mennesker, og at de er rolige og ikke spesielt aggressive overfor artsfrender. Likeledes gjelder kravet om gjennomføring av tiltak for å sikre tillitsfulle dyr.

For å sikre at det arbeides systematisk med å få mer tillitsfulle dyr i den enkelte farm, er det nødvendig med god dokumentasjon på utvelgelseskriterier for avlsdyr, innsatsfaktorer for stell og sosialisering, samt evaluering av oppnådde resultater. Departementet vil derfor innføre en forskriftsbestemmelse som tydeliggjør og utvider plikten til å dokumentere etterlevelse av forskriften når det gjelder tiltak for sosialisering av dyr, samt innføre krav om journalføring av grunnlaget for utvelgelse av avlsdyr. Tiltakene omtales også i kapittel 8.2.

8.2 Spesielt om tiltak for å sikre etterlevelse av regelverk

Behovet for bemanning i en pelsdyrfarm vil i noen grad variere med produksjonsfasene. Brunst- og paringsperioden, avvenningsperioden og perioden

hvor det tas blodprøver og vaksineres er eksempler på arbeidsintensive perioder. Oppfylging av regelverkets krav om bl.a. tilsyn med dyrene to ganger daglig, gjennomføring av nødvendige tiltak for å sikre tillitsfulle dyr og hindre aggresjon mellom dyr, samt bruk av aktivitetsobjekter, krever at dyreholder har god oversikt over forhold som har betydning for dyrevelferden og systemer for å fange opp avvik og lukke disse. Dette forutsetter tilstrekkelig og kompetent bemanning på farmene året rundt.

Mattilsynet har gjennom flere år prioritert tilsyn med pelsdyrhold, både hva gjelder antall tilsyn og effektiv virkemiddelbruk. Ingen annen husdyrproduksjon er underlagt så hyppig tilsyn som pelsdyrnæringen. Vurderingen av om kravene som gjelder tilsyn og stell av dyrene er oppfylt må likevel i stor grad basere seg på dyreholderens egen dokumentasjon, i tillegg til tilstanden i dyreholdet på inspeksjonstidspunktet.

I NOU 2014: 15 angis at det er et stort forbedringsbehov med hensyn til bruk av innretninger og objekter for økt utforskning og aktivitet for både rev og mink. Pelsdyrutvalget uttrykker også bekymring for at tiltak som skal gjøre dyrene tillitsfulle kan bli en salderingspost i driften. Pelsdyrutvalget fremhever i NOU 2014: 15 at det er viktig både for dyrevelferden og næringens legitimitet at det blir dokumentert hvordan kravene i regelverket blir etterlevd i farmene.

Utvalget peker også på at selv om pelsdyrfarmene er store dyrehold og har krav om skriftlige rutiner og journalføring, er det pr. i dag ikke noe krav om system for dette. Utvalget foreslår at det etableres et datasystem hvor dyreholder registrerer mange ulike parametere og slik får en bedre oversikt over dyreholdet. Ut fra registreringene som gjøres vil man kunne hente ut nyttig informasjon om det enkelte dyr og om besetningen. Dette vil gi verdifulle oversikter for både næringen og tilsynet.

8.2.1 Høringsinstansenes innspill

Mange av høringsinstansene som er for en videreføring av pelsdyrhold, understreker betydningen av et effektivt tilsyn som kan stoppe useriøse aktører.

Mattilsynet peker i sin høringsuttalelse på et forbedringspotensial hos mange pelsdyrholdere når det gjelder tilsyn og stell av dyrene. Tilsynet mener næringens bemanningsnorm ikke er tilstrekkelig og at næringen må utvikle seg mot en mer arbeidsintensiv drift for å oppfylle gjeldende regelverk.

Om regelverksetterlevelsen i næringen skriver *Mattilsynet*: «Vi avdekker ikke større andel regelverksbrudd i pelsdyrnæringen enn i andre typer dyrehold. Dette må sees på bakgrunn av at tilsynet med annet dyrehold er mer risikobasert. Samtidig kunne man forventet at det omfattende tilsynet over tid ville ført til færre regelverksbrudd innen pelsdyrholdet enn det vi faktisk finner. Forklaringen kan være at et omfattende tilsyn gir stor oppdagelsesrisiko og dermed flere funn, men det kan også være uttrykk for at pelsdyrholderne finner det krevende å overholde det gjeldende regelverket.»

Mattilsynet uttaler om elektronisk journalsystem at de er «enige i at et elektronisk journalsystem kan gi bedre oversikt for både dyreholderen og *Mattilsynet*», men påpeker at «det vil kreve tilstrekkelig bruk av ressurser til utvikling og vedlikehold av systemet.» De fremhever også at det må «sikres at tiltak som pålegger dyreholderen å bruke mer tid på å dokumentere sin aktivitet, resulterer i økt bemanning fremfor redusert stell av dyr.»

Norges Pelsdyrslag (NPA) uttaler at de ønsker å gjennomføre pelsdyrutvalgets forslag om

elektronisk journalsystem. De forklarer at det i dag finnes ulike elektroniske systemer både til hjelp i avlsarbeidet og for å systematisere og dokumentere driften, men at disse ikke er integrert og at det er behov for videreutvikling. De uttaler: «Etablering av en sentral database som det skal rapporteres til søkes løst ved at Norges Pelsdyrslag inngår avtaler med både produsent og eiere av avlsprogrammene. Når registreringsmåter for lynne er kartlagt og datasystemet er tilpasset dette, vil Norges Pelsdyrslag innføre obligatorisk bruk av elektronisk journalføring for medlemmene.»

8.2.2 Departementets vurdering

Departementet mener det er avgjørende for næringens legitimitet at regelverket etterleves og at dette kan dokumenteres. Som omtalt under 8.1 vil departementet forskriftsfeste flere nye krav til journalføring og dokumentasjon på at regelverket følges. Slike krav vil ha hjemmel i dyrevelferdsloven § 19 annet ledd. Departementet mener dette vil være et egnet tiltak for å bedre regelverksetter-



Figur 8.4 Blårev med eksempel på aktivitetsobjekt

Foto: Ragna Følling Elgjo/Landbruks- og matdepartementet

levelsen på viktige velferdsforbedrende tiltak som pelsdyrforskriften krever.

Departementet ser positivt på arbeidet som næringen allerede har satt i gang for å innføre obligatorisk elektronisk journalføring av drifts-rutiner, da dette vil kunne styrke dokumentasjonen på etterlevelse av regelverket og utviklingen over tid.

Det er også viktig for næringens legitimitet at det er god kunnskap om regelverksetterlevelsen. Departementet har i flere år bedt Mattilsynet om å prioritere tilsyn med dyrevelferd, og spesielt med pelsdyrhold. Departementet vil be Mattilsynet videreføre og videreutvikle dagens tilsynspraksis med uanmeldte tilsyn og effektiv virkemiddelbruk.

8.3 Forskning og utvikling

Pelsdyrutvalget uttaler i NOU 2014: 15 at den relevante forskningen på hold av pelsdyr primært er relatert til dyrenes velferd. Forskningen tar utgangspunkt i pelsdyrs fysiologiske og atferdsmessige behov og undersøker dyrevelferden gjennom året i pelsdyrgården. Forskningen har fokusert på utvikling innenfor de produksjonssystemene vi har i dag, for eksempel i form av berikelse og innredning av burene (hyller, aktivitetsobjekter, vann, løpehjul, redekasse og fast bunn), og i liten grad på alternative produksjonssystemer.

Pelsdyrutvalget mener næringen ikke prioriterer forskning innen alle viktige områder og at ny forskning begrenses delvis av hva næringen selv er interessert i å finansiere. Utvalget legger til grunn at en mer næringsuavhengig forskning på dyrevelferd i pelsdyrnæringen raskere vil kunne bidra til å iverksette tiltak som bedrer dyrevelferden på områder som næringen selv ikke ønsker å prioritere. Utvalget foreslår derfor at det i større grad bevilges midler fra det offentlige til slik forskning.

Utvalget foreslår også at det fra næringens side tas initiativ til et felles nordisk samarbeid mellom nærings- og forskningsinstitusjonene i den hensikt å utvikle alternative og/eller supplerende driftsformer for mink og rev. Utvalget ser for seg at eventuelle nye/supplerende driftsformer som gir dokumentert bedre velferd deretter kan tas inn i et fremtidig felles nordisk regelverk.

Følgende punkter ble i NOUen fremhevet som viktige i forsknings- og utviklingsarbeidet:

- Miljøberikelse til mink og rev
- Alternative/supplerende driftsformer til burdrift for mink og rev (herunder gruppehold av rev)

- Tester for tillitsfullhet hos rev som gir dokumenterbare resultater og som kan brukes av alle oppdrettere
- Et effektivt avlsarbeid med et balansert avlsmål
- Gode løsninger for utforming av skjul til rev i henhold til regelverket
- Valpedødelighet
- Alternativer til nettinggulv for revevalper før avvenning
- Før som kan bidra til sysselsetting og bedre tilfredsstillende dyrenes gnagebehov

8.3.1 Høringsinstansenes innspill

Norges Pelsdyrslag (NPA) støtter forskning på alternative eller supplerende driftsformer og uttalte: «Oppholdsenshetens utforming ble tatt opp i stortingsmelding 12, og etterfølgende er det innført nye bestemmelser i pelsdyrforskriften som innebærer større oppholdsensheter med ny utforming og nytt innhold.» De fremholder at «[d]agens oppstalling gir muligheten til å utføre daglige kontroller og stell av hvert enkelt dyr. Dette er en forutsetning for pelsdyrnæringen og gjør at vi skiller oss ut fra flere andre husdyrhold hvor man ikke har mulighet til å holde like god oversikt på det enkelte dyr.» NPA «er positive til igangsetting av forskning med tanke på alternative oppholdsensheter eller supplement til dagens løsninger med sikte på økt velferd for ytterligere å imøtekomme dyrenes behov. Forskning på alternative oppholdsensheter må ha fokus på dyrenes velferd og de helsemessige faktorene. Utvalget understreker at det kun er dokumenterte forbedringer som må iverksettes. Vi slutter oss til dette prinsippet. Vi er også enig med utvalget i at endringer må opprettholde eller styrke næringens konkurransekraft.»

NPA fremhevet i tillegg følgende forskningsområder innenfor dyrevelferd og helse:

- Bekjempelse av plasmacytose hos mink
- Sosiale relasjoner mellom dyr, gruppehold
- Korrelasjon mellom atferdsegenskaper og produksjonsegenskaper
- Praktiske utvalgsmetoder for atferdsegenskaper
- Velferdsparametre
- Reproduksjon
- Sammenheng ernæring og helse
- Optimalisering av avlsprogrammer

Om lynnetesting uttalte NPA at: «vi er videre enig i forslaget om utvikling av nye metoder for lynnetest, og vi har allerede igangsatt tiltak som imøtekommer dette. Det er gjennomført kartlegginger av dyrenes tillitsfullhet i 2004 og 2011. Næringen har sett behov for å tydeliggjøre den avlsmessige fremgangen

for tillitsfulle dyr. Det er i denne sammenheng inngått et samarbeid med NMBU for å utvikle en mer anvendbar metode for å dokumentere den avlsmessige fremgangen. I 2014 startet prosjektet 'lynnevurdering av pelsdyr – utvikling av en subjektiv metode for gradering av lynne og tillitsfullhet til bruk i avlsdyrutvalget'. Dette prosjektet er fullfinansiert av Norges Pelsdyrslag. Målet for prosjektet er å utvikle en graderingsskala tilpasset norske kriterier for lynne og tillitsfullhet i de daglige røkt- og stellprosedyrene for mink, blårev og sølvrev.»

Dyrebeskyttelsen og Dyrevernalliansen ser på alternative systemer som urealistiske. Dyrevernalliansen uttaler at «[u]tvikling av en burfri driftsform er kommersielt urealistisk. Burfrie systemer er gjentatte ganger tydelig avvist av næringen, eksempelvis under gjennomgang av pelsdyrforskriften i 2010 til Mattilsynet. Det anses som usannsynlig at næringen vil være villig til å godta en betydelig videreutviklet og mer kostbar driftsform enn i dag. Selv om lønnsomheten i næringen har økt de siste årene, har mange oppdrettere avvirket grunnet nye investeringer som følge av beskjedne nye krav i dagens forskrift.»

8.3.2 Departementets vurdering

Departementet konstaterer at det fremdeles kan gjøres mye på forskningssiden for å få bedre kunnskap om aktuelle velferdsforbedrende tiltak for pelsdyr. Departementet mener det er viktig at forskningsprosjekter er fremtidsrettede og ikke begrenses unødige av hva som er dagens praksis eller tillatt etter gjeldende regelverk når man prøver ut velferdsforbedrende tiltak.

Pelsdyrutvalget fremhever behovet for næringsuavhengig forskning. Departementet anser at forskning på velferdsforbedrende tiltak for pelsdyr i utgangspunktet bør finansieres på samme måte som andre tilsvarende forskningsprosjekter. Dette innebærer vanligvis at berørte næringer bidrar økonomisk i prosjektene. Departementet vil imidlertid bidra til at offentlige midler til forskningsprosjekter styres mot velferdsforbedrende tiltak for pelsdyr.

Som nevnt tidligere vurderer departementet at det pr. i dag er for tidlig å si om det er realistisk å utvikle alternative driftssystemer til dagens burdrift, som er dokumentert bedre for dyrene og samtidig økonomisk bærekraftige. Forskning på området vil gi et bedre grunnlag for å vurdere realismen i alternative driftssystemer i fremtiden. I mellomtiden er det avgjørende at dagens driftssystemer forbedres ved dokumenterte velferds-

forbedrende tiltak. Næringen anmodes om å bidra til utviklingen av egnede miljøberikelser og andre dokumenterte velferdsforbedrende tiltak for rev og mink. Pelsdyrutvalgets liste over viktige tema i NOU 2014: 15 vurderes som et godt utgangspunkt for fremtidig forskning. Departementet mener at særlig forskning som kan bidra til å effektivisere avlen mot mer tillitsfulle dyr bør prioriteres, sammen med forskning på egnede miljøberikelser i form av aktivitetsobjekter, gjemmede og andre innretninger.

Departementet er i utgangspunktet positive til et felles nordisk samarbeid mellom næring og forskningsinstitusjonene for å finne frem til gode velferdsforbedrende tiltak for pelsdyr, slik det foreslås i NOU 2014: 15. Samtidig er det viktig at den norske næringen fortsetter å arbeide for bedre dyrevelferd, uavhengig av om utviklingen i andre land stagnerer.

8.4 Næringens tiltak for å bedre dyrevelferden

Norges Pelsdyrslag (NPA) redegjør i sitt høringssvar for sitt arbeid for å bedre dyrevelferden i norsk pelsdyrhold. Mange av satsningsområdene er beskrevet i deres handlingsplan for dyrevelferd som ble vedtatt i 2013 og gjelder for perioden 2013–2018. Handlingsplanen beskriver tiltak innen områdene kompetanse, oppstillingsforhold, relasjoner mellom dyr og mellom dyr og mennesker, ernæring og holdstyring, avlstilltak, helse og produksjonsmiljø. Ifølge NPA har planarbeidet, i tillegg til forbedringer i ny pelsdyrforskrift, gitt tydelige resultater i form av bedre dyrevelferd. Av næringens egne tiltak kan særlig nevnes:

- *Innføring av velferdsprogram (WelFur)*

Den europeiske næringsorganisasjonen (European Fur Breeders' Association) har utviklet en velferdsvurdering for rev og mink, WelFur. Denne er basert på de samme prinsippene og kriteriene som ble utviklet i det EU-finansierte Welfare Quality-prosjektet, som har generert såkalte velferdsprotokoller for flere dyreslag. Velferden vurderes etter fastsatte velferdsindikatorer som måles direkte på det enkelte dyr eller angår levemiljø og drift. WelFur er testet i liten skala i flere land, herunder Norge, og vil være klart for implementering i europeiske farmer i 2017. NPA har i henhold til eksisterende handlingsplan som mål å ta i bruk WelFur i norske pelsdyrgårder i løpet av 2018. I tråd med anbefalingene i NOU 2014: 15 legger næringen opp til at denne velferdsvurderin-

gen utføres av eksterne revisorer som er uavhengige av bransjen.

– *Sertifiseringsordning (FarmSert)*

Næringen har etablert sin egen sertifiseringsordning, FarmSert. Det er Norges Pelsdyrslagslag (NPA) som eier FarmSert og således fastsetter sanksjonsreglene inkludert konsekvensene for medlemskap i foreningen ved brudd på kravene. Fra 2012 er ordningen obligatorisk for medlemmer av NPA. En del av FarmSert er «Helsetjeneste for pelsdyr», hvor oppdretter må tilknytte seg en lokal veterinær som gjennomfører 3–5 årlige veterinærbesøk. Alle norske pelsdyrfarmer er sertifisert gjennom FarmSert.

– *Obligatorisk elektronisk journalføring av drifts rutiner*

I NOU 2014: 15 pekes det på at selv om pelsdyrfarmene er store dyrehold og har krav om skriftlige rutiner og journalføring, er det pr. i dag ikke noe krav om system for dette. NPA arbeider med å utvikle og implementere en slik elektronisk journal (se også 8.2). NPA har i etterkant av høringen uttalt at det vil innføres

elektronisk journalføring som en del av FarmSert, og etableres en sentral oversikt over bruk av elektroniske avlssystemer der rapporter vil bli tilgjengeliggjort.

I etterkant av høringen av NOU 2014: 15 har NPA presentert ytterligere tiltak for å bedre dyrevelferden i pelsdyrholdet. Disse tiltakene skal fremme forskningsbasert utvikling innen levemiljø og avl, samt kompetanse og holdninger i næringen. Som tiltak for å bedre levemiljøet, planlegges det å innføre krav om to forskjellige aktivitetsobjekter i oppholdsenheten til enhver tid. Innen avl vil næringen videreutvikle samarbeidet med etologer, blant annet for å få til bedre systemer for evaluering av lynne hos avlsdyr. Næringen ønsker også å styrke veterinærtjenestens innhold og omfang. Obligatorisk opplæring og hospitering for nye produsenter, etablering av erfaringsgrupper, videreutvikling av fadderordningen og økt bruk av opplæringsfilmer og nettbasert læring er andre tiltak som lanseres. Som omtalt i kapittel 8.1.6.2, vil NPA også innføre tiltak for å redusere forekomsten av feil beinstillinger hos rev.

9 Oppsummering av foreslåtte tiltak

Regjeringen vil

- videreføre muligheten til å drive pelsdyroppdrett med en dyrevelferd som er i front internasjonalt
- innføre nye forskriftskrav
 - om forbud mot gruppehold av mink (dvs. to eller flere av samme kjønn i samme oppholds-enhet)
 - som skal forebygge feil beinstilling hos rev
 - om journalføring av grunnlag for utvelgelse av avlsdyr for å effektivisere avlen mot mer tillitsfulle dyr
 - om utvidet dokumentasjonsplikt når det gjelder tilsyn med og stell av dyrene, herunder fôringsrutiner, bruk av aktivitetsobjekter og tiltak for sosialisering av dyr
- innskjerpe praksis og eventuelt presisere forskriften når det gjelder bruk av nakketang, restriktiv fôring av avlsdyr, bruk av aktivitetsobjekter og utforming av skjul til rev
- videreføre prioritering av tilsyn med dyrevelferd i pelsdyrnæringen og sikre effektiv håndheving og bruk av virkemidler
- vurdere forhold knyttet til håndtering og bruk av pelsdyrgjødsel i pågående gjennomgang av gjødselvereforskriften
- gå i dialog med næringen om eventuelle bidrag til å ta ut villmink av norsk fauna
- stimulere til forskning på og utvikling av dyrevelferdsforbedrende tiltak i pelsdyrholdet

10 Vurdering av hvorvidt pelsdyrhold kan være i strid med dyrevelferdsloven

Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) erstattet den tidligere lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (dyrevernloven). Den nye loven anerkjenner at dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Ved utarbeidelsen ble det lagt vekt på at loven skulle være en moderne lov som beskyttet dyrene ut fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som var dyrenes interesse. Dyrevelferdsloven angir, på samme måte som dyrevernloven gjorde, generelle overordnede prinsipper for folks omgang med dyr. Mer detaljerte bestemmelser til utfylling av loven er nedfelt i forskrifter, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 1.1 side 7. Loven var således hjemmelsgrunnlag for den forskriften om hold av pelsdyr som gjaldt da loven ble vedtatt, slik den også er for gjeldende forskrift om hold av pelsdyr som ble vedtatt 17. mars 2011.

Det har blitt reist spørsmål om pelsdyrhold er i tråd med både den gamle og den nye loven.

Eidsivating lagmannsrett avsa 15. desember 1999 en dom (LE-199-306) som omhandlet lovligheten av pelsdyroppdrett. Dyrebeskyttelsen Norge hadde fremsatt påstand om at to tilfældige saksøkte pelsdyroppdrett var i strid med den dagjeldende dyrevernloven. De saksøkte ble frifunnet.

Partene i saken var enige om at de saksøkte (ankemotpartene) drev innenfor den dagjeldende forskrift 20. september 1998 nr. 901 om hold av pelsdyr, men Dyrebeskyttelsen Norge hevdet at forskriften var i strid med dyrevernloven § 2 og § 4. Disse bestemmelsene lød:

§ 2. Ålment om åtferd med dyr.

Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåre for å lida i utrengsmål.

§ 4. Tilhaldsrom.

Den som eig eller har i si varetekt husdyr, selskapsdyr eller dyr som er haldne i fangenskap på annan måte skal syta for at dyret har fullt tenleg tilhaldsrom der det er stor nok plass, høveleg varmt, nok lys og tilgang på frisk luft m.v., alt etter trongen hjå det einstilte dyreslaget.

Når verlaget tillet det, kan departementet for visse dyreslag gjere unntak frå plikta til å ha tilhaldsrom.

Lagmannsretten viste til Landbruksdepartementets etikkutvalgs uttalelse fra 1994 og siterte følgende fra denne:

«Etikkutvalget peker på at pelsdyroppdrett dreier seg om rovdyr med en begrenset domestiseringsgrad som plasseres i små, stimulifattige nettingbur, der dyra ikke får utløp for mye av sin naturlige adferd. Selv om den fysiske helsetilstanden hos norske pelsdyr er god, og mor og unger får være sammen lenge, tyder stereotyp adferd, fryktreaksjoner og valpedrap på at dyra er mistilpassede i miljøet. Legger man avgjørende vekt på dyras ve og vel, er etikkutvalgets oppfatning at de driftsformer som anvendes i dag, ikke kan forsvares. De bør derfor avvikes.»

Retten sa seg enig i at dersom en kun la en etisk betraktning til grunn for vurderingen av pelsdyroppdrett, så ville en slik virksomhet vanskelig kunne aksepteres. Det avgjørende for saken var likevel om måten dyrene ble behandlet på var i strid med dyrevernloven § 2 og § 4.

Ved vurderingen av hva som ville være unødig lidelse etter dyrevernloven § 2 siterte lagmannsretten Ot.prp. nr. 27 (1973–74) side 29, annen spalte siste avsnitt:

«Spørsmålet er imidlertid hvilken lidelse som er «unødig» eller ikke. Her kommer en lang rekke kryssende interesser og hensyn inn, likesom vurderingene baseres på inkommensurable verdier: etiske, moralske, religiøse, økonomiske, emosjonelle. Spørsmålet er uhyre vanskelig å ta stilling til. Komiteen¹ vil i den forbindelse innledningsvis peke på at moderne pelsdyravl berøver dyrene friheten i en grad som for de fleste pelsdyr antage-

¹ Dette er komité «til å gjennomgå dyrevernlovgivningen og fremkomme med forslag til nye bestemmelser på området».

lig føles som en lidelse. Samtlige pelsdyr som holdes i fangenskap er utpreget 'ville dyr' som i naturlig tilstand streifer vidt omkring. Ser man på nyttehensynet av pelsdyrholdet i etisk lys, skulle pelsdyrholdet – for å skaffe vakkert, moderne eller kledelig pelsverk – ikke kunne forsvares såfremt tilstrekkelig varme klær kunne skaffes ved hjelp av annet materiale, f.eks. vevede stoffer. Komiteen finner det ikke realistisk å trekke så stramme grenser for 'unødig lidelse' at slikt dyrehold blir forbudt.»

Lagmannsretten uttalte at det fremgikk av dette at «*lovgiver da dyrevernloven ble vedtatt i 1974, uttrykkelig vurderte forholdet til pelsdyroppdrett og kom til at slikt dyrehold måtte aksepteres.*»

Retten kom videre til at pelsdyroppdrett ikke «*i dag innebærer mer lidelse for dyrene enn slik virksomhet medførte den gangen loven ble vedtatt i 1974*», og la tvert imot til grunn at velferden var blitt bedre. Retten la også vekt på at «*det ikke er noe ved utviklingen, forskningen e.l som tilsier en annen vurdering av dyrenes samlede velferd i dag enn tidligere*», og at det ikke er noe som tyder på at lovgiver selv vurderer pelsdyroppdrett annerledes enn tidligere. Andre forhold som ble trukket inn i vurderingen var at det ikke var kommet frem noe som tydet på at det eksisterte en bred samfunnsmessig oppfatning om at pelsdyroppdrett er til unødig lidelse for dyrene og at det ikke var avgjørende at skinn ikke var noen nødvendighetsartikkel. Det ble også uttalt at domstolene

«må være tilbakeholdne med å gripe inn på områder som lovgiver tidligere har vurdert og tatt særskilt stilling til. Det gjelder spesielt på områder hvor det foreligger store interessenmotssetninger og hvor resultatet vil være avhengig av en avveining av en rekke motstridende hensyn. Det vises her til at det i nærværende sak i realiteten vil være spørsmål om et være eller ikke være for en hel næring som får offentlig støtte og som er viktig i distriktpolitisk sammenheng. En slik bred samfunnsmessig vurdering vil først og fremst være av politisk karakter, og domstolene må derfor være varsomme med å overprøve vurderinger som tidligere er foretatt av lovgiver og hvor de faktiske forhold lovgiver bygget på, ikke har endret seg.»

10.1 Høringsinstansenes innspill

Også når det gjelder dagens dyrevelferdslov, bestrider flere høringsuttalelser til pelsdyrutvalgets

NOU 2014: 15 at dagens pelsdyrhold er i tråd med denne.

Morten Tønnesen og Minding Animals Norge uttaler at rev og mink «holdes i bur som umuliggjør naturlig adferd, slik dyrevelferdsloven krever at det skal legges til rette for.»

Dyrevernalliansen mener pelsdyroppdrett er i strid med dyrevelferdslovens intensjon, og minner om dyrevelferdsloven § 23 andre ledd som sier at «[d]yreholder skal sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov, herunder gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd. Dyrs levemiljø skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel.» Videre sies det at på bakgrunn av de vesentlige manglene ved driftsformen bør det også diskuteres om pelsdyroppdrett er i strid med dyrevelferdsloven § 3 som sier at «[d]yr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker», og at «[d]yr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger». Dyrevernalliansen trekker også frem dyrevelferdsloven § 25 c) som sier at det ikke skal drives avl som vekker «allmenne etiske reaksjoner».

NOAH påpeker at prinsippet i dyrevelferdsloven § 3 er «helt sentralt i forhold til vurderingen av pelsdyroppdrett», og at dersom «belastningen eller påkjenningen (eller faren for dette) er unødig (eksempelvis for et formål flertallet anser unødig) skal dyret etter loven beskyttes mot dette.» Det sies også at i «vurderingen av om en utnytting av dyr er 'unødig belastning' etter dyrevelferdsloven, gjelder det ikke hva hvert enkelt menneske burde anse som unødig, men hva flertallet av mennesker i samfunnet faktisk anser som 'unødig' (og som de dermed ikke verken føler at de trenger eller faktisk trenger).»

Den norske veterinærforening (DNV) mener at dagens pelsdyrhold åpenbart er uforenlig med dyrevelferdslovens krav i §§ 22-24, men sier at dyrevelferdsloven § 3 imidlertid åpner for at man kan tillate «nødvendige belastninger» i gitte tilfeller. Det er her gjengitt følgende fra dyrevelferdslovens forarbeider Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.1 side 94 annen spalte:

«I vurderingen av om en påkjenning eller belastning er unødig, må det legges vekt på disses karakter og omfang, om de er påført av mennesker, hva som er formålet med å utsette dyr for dette og om handlingen er allment akseptert.»

DNV sier at når «det gjelder de påkjenninger som pelsdyr åpenbart blir utsatt for, tatt i betraktning de-

res artstypiske og individuelle behov, er de påført av oss mennesker med formål å markedsføre pelsverk. Om handlingen er allment akseptert vil være avhengig av den til enhver tid rådende oppfatning i et flertall av befolkningen.» Det vil etter DNVs syn være en helt sentral oppgave for Stortinget å ta stilling til nettopp dyrevelferdsloven § 3 og de presiseringer av paragrafen som fremgår av lovforarbeidene.

Veterinærinstituttet sier blant annet at «mink og rev er lite domestiserte, aktive rovdyr som i dag holdes i nettingbur på begrenset plass», og at pelsdyrene fortsatt «mangler muligheten for å tilfredsstille viktige adferdsmessige behov.» Veterinærinstituttet viser i denne sammenheng til dyrevelferdsloven § 23.

Rådet for dyreetikk finner det vanskelig å se at dagens driftsformer innenfor pelsdyrnæringen er i overensstemmelse med dyrevelferdslovens krav om at dyr skal holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov. Dette fører igjen til at dyrene utsettes for unødig lidelse slik rådet ser det. Her er det vist til lovens formål og til § 3.

Universitetet i Bergen, Institutt for biologi sier at dyrene «som holdes er rovdyr som ikke er domestisert. Artsfrendene som lever i det fri holder store revirer, opptil 40 km² pr familie for fjellrev. De svømmer, graver, jakter og er på kontinuerlig vandring store deler av døgnet. Å holde slike dyr innsperret hele livet i bur på mindre enn 1 m³, uten sand, uten svømmemuligheter (det gjelder mink), og med bare netting å bevege seg på, gir en svært unaturlig tilværelse som nødvendigvis må være svært stressende, og det vil aldri kunne gi noe godt liv for dyrene. Det er etter vårt syn ikke mulig å tilfredsstille kravene i Lov om dyrevelferd med slike forhold.»

NPA uttaler derimot at «da Stortinget vedtok dyrevelferdsloven i 2009 var pelsdyroppdrett, som annet husdyrhold, åpenbart forenlig med lovens bestemmelser. Senere er dyrevelferdsnivået hevet, blant annet gjennom ny forskrift, slik at det ikke kan være tvil om at pelsdyroppdrett som drives etter forskriftens bestemmelser også er i overensstemmelse med loven.»

10.2 Departementets vurdering

Dyrevelferdsloven angir overordnede prinsipper, og overlater i stor grad til forvaltningen å utforme nærmere forskrifter, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) Om lov om dyrevelferd pkt 1.4.1 side 12. Når det gjelder pelsdyrhold, eksisterte allerede forskrift om pelsdyrhold av 20. september 1998 da loven

ble gitt. To år etter lovens vedtakelse ble denne erstattet av en ny forskrift om pelsdyrhold, nemlig forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr (pelsdyrforskriften), gitt med hjemmel i ulike bestemmelser i dyrevelferdsloven. Det er dermed lagt til grunn at pelsdyrforskriften ikke er i strid med dyrevelferdsloven. Med dette som utgangspunkt, vil pelsdyroppdrett som drives i tråd med forskriften også være i tråd med loven. Mattilsynet fører tilsyn med etterlevelse av forskriften. Brudd på denne forekommer, men vurderingen gjøres i det videre av pelsdyrhold som drives i tråd med forskriften.

Overordnet mener departementet at en forståelse av loven som skulle innebære et forbud mot et etablert dyrehold som pelsdyroppdrett, måtte ha kommet klart til uttrykk i loven og eventuelt også i forarbeidene. Slik er det ikke. Nedenfor omtales nærmere de ulike lovbestemmelsene det er pekt på i høringsuttalelsene.

Dyrevelferdsloven kapittel II har særlige bestemmelser om dyrehold, og flere av disse bestemmelsene er tatt opp i høringen. Den første av disse er § 22 som lyder:

§ 22. Generelle vilkår for hold av dyr

Dyr skal bare holdes hvis de kan tilpasse seg holdet på en dyrevelferdmessig forsvarlig måte.

Kongen kan gi nærmere forskrifter som begrenser eller forbyr hold av visse dyrearter, raser eller avlslinjer.

Første ledd innebærer at dyr ikke skal holdes hvis de ikke kan tilpasse seg holdet på en dyrevelferdmessig forsvarlig måte. Som nevnt tidligere i denne meldingen innebærer alt dyrehold visse begrensninger i forhold til dyrenes normale atferd i naturen, og kommersielt dyrehold kan neppe drives uten at dette forholdet aksepteres. Hva som er dyrevelferdmessig forsvarlig i bestemmelsens forstand beror heller ikke bare på en faglig vurdering av dyrevelferden i seg selv, men også på en bredere vurdering av hvilket nivå av dyrevelferd som anses forsvarlig. Dyrevelferden innen pelsdyroppdrett er vurdert av departementet både ved fastsettelse av tidligere forskrift om pelsdyrhold som ble gitt med hjemmel i dyrevernsloven, og ved fastsettelsen av dagens forskrift. I begge tilfeller var vurderingen at forskriftene la til rette for forsvarlig dyrevelferd. Det vises også til vurderingene av dyrevelferden i pelsdyrholdet i kapitlene 6 og 8.

Av forarbeidene til dyrevelferdsloven § 22 fremgår at første ledd blant annet er ment å sette visse begrensninger for etablering av hold av nye

arter, hvilket krever særlig aktsomhet med hensyn til dyr som ikke er tilvendt et liv i dyrehold, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.2 side 107. Forarbeidene til bestemmelsen nevner også hold av pelsdyr, men da i den sammenheng at Europarådsanbefalingen for hold av pelsdyr sier at det ikke skal være tillatt å fange inn viltlevende rev for bruk i oppdrett. Forarbeidene forklarer dette med at slike dyr ikke antas å kunne tilpasse seg holdet på adekvat og forsvarlig vis, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 2.3.1.2, og at dyr som holdes som hovedregel bør være født i fangenskap. I pelsdyrforskriften § 3 siste ledd, gitt med hjemmel i dyrevelferdsloven § 22 andre ledd, er det fastslått at individer som ikke er født i pelsdyrhold ikke skal holdes som pelsdyr. Eksempelene i forarbeidene, og det at pelsdyrhold er nevnt bare i tilknytning til bruk av villfangede dyr i oppdrett, taler for at bestemmelsen ikke var ment å forby pelsdyroppdrett.

Dyrevelferdsloven § 23 gir overordnede bestemmelser om dyrs levemiljø og en hjemmel til å gi nærmere forskrifter om krav til levemiljøet:

§ 23. Dyrs levemiljø

Dyreholder skal sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov, herunder gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd. Dyrs levemiljø skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel.

Dyr skal ha adgang til egnet og trygt tilholdsrom utenom normal beiteperiode.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om krav til dyrs levemiljø, herunder om egnet og trygt tilholdsrom, tiltak for å forebygge, oppdage og bekjempe brann og om unntak fra krav om tilholdsrom.

Bestemmelsene er til dels en videreføring av § 4 og prinsipper utledet av § 2 i den tidligere dyrevernloven. Pelsdyroppdrett ble av Eidsivating lagmannsrett ikke ansett å være i strid med dyrevernloven § 2 og § 4 jf. dom 15. desember 1999 (LE-199-306).

Flere høringsinstanser mener kravene i dyrevelferdsloven § 23 ikke er tilfredsstillt i pelsdyrholdet, noe som også er et uttrykk for at spørsmål om dyrevelferd og levemiljø i pelsdyrholdet er omstridt. Departementets vurdering av dyrevelferden og levemiljøet for dyrene i pelsdyroppdrett, som blant annet bygger på rapporten fra VKM, er beskrevet i kapittel 6 og 8. Departementets vurdering berører flere viktige elementer som det er

pekt på i forarbeidene til § 23 når det blant annet heter at «*[v]elferden vil blant annet være avhengig av i hvilken grad de essensielle behov er dekket, i hvilken grad dyret har anledning til å reagere naturlig på stimuli, gjøre valg i miljøet, utøve sosial og utforskende adferd, utfolde seg i aktivitet og lek og utøve naturlig eteadferd*», jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 2.3.2.2.

I høringen av dyrevelferdsloven påpekte enkelte høringsinstanser at «*denne bestemmelsen bør få konsekvenser for dagens hold av visse dyrearter, eksempelvis hold av pelsdyr, hold av fjørfe i broileroppdrett, hold av storfe på bås og laks og annen fisk i steng og merder*», jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 2.3.2.3 side 64 første spalte. Departementet bemerket imidlertid at «*denne bestemmelsen i seg selv ikke forbyr dyrehold som er lovlige i dag*», men at bestemmelsen imidlertid vil «*legge rammer for nærmere krav til dyrs levemiljø*», jf. pkt. 2.3.2.3 side 65 første spalte. Ved tolkningen av disse rammene må det også ses hen til at det gjør seg gjeldende kryssende hensyn ved utformingen av forskrifter om dyrehold. Dette kommer til uttrykk i Innst. O. nr. 56 (2008–2009) Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd der komiteen mener det er «*en utfordring å balansere krav til en streng dyrevernlovgivning og hensynet til de som skal eie dyr og spesielt de som benytter dyr i en kommersiell sammenheng, for eksempel i landbruket*». Det er på denne bakgrunn ikke grunnlag for å forstå § 23 slik at bestemmelsen skulle forby pelsdyrhold som drives i tråd med pelsdyrforskriften.

En høringsinstans har også ment at pelsdyrhold er uforenlig med kravene i dyrevelferdsloven § 24 som lyder:

§ 24. Tilsyn og stell

Dyreholder skal sikre at dyr får godt tilsyn og stell, herunder sikre at:

- a) *fôr, beite og vann er av god kvalitet, dekker dyrets behov for næring og væske og fremmer god helse og velferd. Dyr skal ikke tvangsføres eller tvangsvannes, med mindre det skjer av dyrehelsemessig grunn,*
- b) *dyr beskyttes mot skade, sykdom, parasitter og andre farer. Syke og skadde dyr skal gis forsvarlig behandling og avlives om nødvendig,*
- c) *spredning av smitte begrenses, og*
- d) *dyr, der det er relevant, blir tilstrekkelig tamme til å kunne håndteres og stelles på dyrevelferdsmessig forsvarlig måte*

Kongen kan gi nærmere forskrifter om krav til omfang av tilsyn og stell og om beskyttelse og behandling av dyr.

Første ledd fastsetter en plikt for dyreholder til å sørge for at dyr får godt tilsyn og stell. Etter forarbeidene skal bestemmelsen «sikre at dyr får nødvendig beskyttelse, stell eller behandling, og om nødvendig blir avlivet», jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.2 side 109 annen spalte. Tilsyn kan ikke hindre alle skader, men der det anses å være vesentlig risiko må dyreholders tilsyn med dyrene intensiveres. Med hjemmel i dyrevelferdsloven § 24 andre ledd er det i pelsdyrforskriften fastsatt nærmere krav til omfang av tilsyn og stell og til beskyttelse og behandling av dyrene. Mattilsynet fører tilsyn med at dyreholder oppfyller de krav til forsvarlighet som følger av dyrevelferdsloven og pelsdyrforskriften. I praksis kan det forekomme brudd på bestemmelsene innenfor både pelsdyrhold og annet dyrehold, men pelsdyrhold drevet i tråd med pelsdyrforskriften er ikke i seg selv i strid med bestemmelsene i dyrevelferdsloven § 24 første ledd.

Dyrevernalliansen har vist til dyrevelferdsloven § 25 annet ledd bokstav c). Hele paragrafen lyder:

§ 25. Avl

Avl skal fremme egenskaper som gir robuste dyr med god funksjon og helse.

Det skal ikke drives avl, herunder ved bruk av genteknologiske metoder, som:

- a) endrer arveanlegg slik at de påvirker dyrs fysiske eller mentale funksjoner negativt, eller som viderefører slike arveanlegg,*
- b) reduserer dyrs mulighet til å utøve naturlig atferd, eller*
- c) vekker allmenne etiske reaksjoner.*

Dyr med arveanlegg som nevnt i andre ledd, skal ikke brukes i videre avl.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om avl av dyr i strid med prinsippene i denne bestemmelsen.

Dyrevernalliansen har sitert følgende fra forarbeidene til dyrevelferdsloven, Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 1.2 side 9 første spalte: «Et utbredt moralsyn i Norge i dag er at man skal kunne holde og avlive dyr for viktige menneskelige hensyn. Samtidig mener de fleste at man ikke skal utsette dyr for vilkårlig, tankeløs eller formålsløs avlving.» I tilknytning til dette uttalte Dyrevernalliansen at nordmenns motstand mot pelsdyrhold er betydelig, og viste til en undersøkelse gjort på vegne av Dyrevernalliansen i 2014, og som viser at 68 % mener pelsdyroppdrett er galt mens 15 % mener pelsdyroppdrett er riktig. Undersøkelsen er omtalt i

NOU 2014: 15 kapittel 6 på side 67 sammen med andre opinionsmålinger.

Departementet mener sitatet fra Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 1.2 side 9 første spalte utfylles av de neste to linjene som lyder: «Det viktigste er imidlertid hvordan dyrene holdes og behandles mens de lever, at avlvingen skjer skånsomt, og at formålet med den aktuelle aktiviteten lar seg forsvare som tilstrekkelig viktig.» De særskilte merknadene til § 25 i Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.2 side 111 andre spalte nevner ikke pelsdyroppdrett som eksempel på avl som vil være forbudt etter bestemmelsen. Eksemplene som nevnes er derimot fra utlandet og gjelder katter uten pels og avl av blinde høner for å forhindre at de hakker på hverandre.

Når det gjelder motstanden mot pelsdyrhold er det på det rene at dette dyreholdet er omstridt, selv om resultatene fra ulike meningsmålinger som er gjengitt i NOU 2014: 15 ikke er entydige. Selv om motstanden mot pelsdyrhold er stor, er den likevel ikke en «allmenn etisk reaksjon». Videre kan det ikke legges til grunn at motstanden nødvendigvis er knyttet til avlen i seg selv, fordi den også kan være begrunnet i oppfatninger om dyrevelferden og formålet som går ut over de spørsmål § 25 c) er ment å regulere.

Dyrevelferdsloven § 25 c) er presisert i forskrift om pelsdyrhold § 6 som lyder:

§ 6. Avl

Ved avl av pelsdyr skal formålet være robuste og friske dyr med god fysisk og mental funksjon.

Ved utvalg av avlsdyr skal det særlig legges vekt på at dyrene er tillitsfulle overfor mennesker, og rolige og ikke spesielt aggressive overfor artsfrender. Avlsdyr skal være testet for tillitsfullhet overfor mennesker før de benyttes i avl. Testingen skal gi pålitelige og dokumenterbare resultater.

Dyr med arvelige defekter skal ikke brukes i avl.

Departementet finner ikke grunnlag for å si at avl på pelsdyr som drives innenfor disse bestemmelsene vekker allmenne etiske reaksjoner.

Dyrevelferdsloven kapittel I inneholder generelle bestemmelser, blant annet § 3 om behandling av dyr som lyder:

§ 3. Generelt om behandling av dyr

Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger

Bestemmelsen representerer blant annet en videreføring av prinsippene i den tidligere dyrevernloven § 2, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.1 side 94 første spalte. I forarbeidene er bestemmelsen blant annet kommentert slik, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.1 side 94: «Bestemmelsen fastsetter at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Bestemmelsen vil, på samme måte som tidligere lovs § 2, ha selvstendig betydning i tilfeller der lovens øvrige bestemmelser ikke dekker et konkret forhold, og er spesielt relevant for handlinger som foretas av andre enn dyreholder. I tillegg vil den være førende for tolkning og anvendelse av lovens øvrige bestemmelser.» Det fremgår av uttalelsen og av lovens oppbygning at bestemmelsen presiseres av de senere mer konkrete bestemmelser om dyrehold, herunder av § 23. Når det i forarbeidene fremgår at sistnevnte bestemmelse ikke var ment å forby «dyrehold som er lovlig i dag», må det være klart at heller ikke § 3 skal forstås å innebære et slikt forbud.

Begrepet «egenverdi» ble tilføyd ved Stortingets behandling av lovproposisjonen. I Innst. O. nr. 56 (2008–2009) side 29 anførte komiteflertallet at det la «vekt på at ordet egenverdi ikke skal tolkes så vidtgående at det kan stilles spørsmålsteget ved vanlig/normalt husdyrhold slik som vi kjenner det i dag.» Flertallet anførte videre blant annet at det ville «understreke at utvidelsen av lovt teksten i seg selv ikke gir grunnlag for å vurdere noen forskrifter for husdyrhold på nytt».

DNV har sitert en uttalelse fra Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) pkt. 4.1 side 94 annen spalte som

innebærer at det i vurderingen av om en påkjenning eller belastning er unødig, må legges vekt på disses «karakter og omfang, om de er påført av mennesker, hva som er formålet med å utsette dyr for dette og om handlingen er allment akseptert.» I sine høringsuttalelser synes både DNV og NOAH å gi uttrykk for at forståelsen av hva som er en unødvendig påkjenning eller belastning etter § 3 kan ses som et spørsmål om hva som er den rådende oppfatning i et flertall av befolkningen. Departementet mener dette er en for snever forståelse av både loven og forarbeidene, idet spørsmålet om en påkjenning eller belastning i et kommersielt husdyrhold er unødig må trekke inn en rekke kryssende interesser og hensyn. Det kan her vises til at vurderingstemaet viderefører den tidligere dyrevernloven § 2 om unødig lidelse («lida i utrensmål»), og at uttalelsene i forarbeidene til denne bestemmelsen som er sitert ovenfor under omtalen av Eidsivating lagmannsretts dom, er relevante også for forståelsen av gjeldende dyrevelferdslov § 3. Også næringskomiteen pekte på behovet for å avveie kryssende interesser da de i Innst. O. nr. 56 (2008–2009) uttalte at det er «en utfordring å balansere krav til en streng dyrevernlovgivning og hensynet til de som skal eie dyr og spesielt de som benytter dyr i en kommersiell sammenheng, for eksempel i landbruket».

Ut fra det som er anført ovenfor er det departementets vurdering at pelsdyrhold i tråd med gjeldende forskrift ikke er i strid med gjeldende dyrevelferdslov. Departementet mener likevel det er ønskelig med innstramminger i forskriften og viser i den sammenheng til omtale i kapittel 8.

11 Vurdering av styrt avvikling

Stortinget vedtok 11. desember 2014 å anmode regjeringen om «å vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget». Som svar på anmodningsvedtaket drøftes i dette kapitlet rettslige og økonomiske forhold ved et eventuelt vedtak om styrt avvikling av norsk pelsdyrnæring. Det gis også en drøfting av muligheten for å innføre et forbud mot innførsel og omsetning av pelsprodukter dersom pelsdyrhold blir forbudt i Norge.

Det er fullt mulig både juridisk og praktisk å gjennomføre en styrt avvikling av norsk pelsdyrnæring. Dette vil føre til et økonomisk tap for pelsdyroppdrettere og tilknyttede virksomheter, og sannsynligvis også til et samfunnsøkonomisk tap. Om, og i hvilken grad, staten må erstatte tap for oppdretterne avhenger blant annet av avviklingsperioden for eksisterende virksomheter.

Som det fremgår av tidligere kapitler, ønsker ikke regjeringen at det gjennomføres en styrt avvikling av pelsdyrnæringen. Regjeringen vil videreføre muligheten til å holde pelsdyr i Norge med innstramminger i regelverket.

11.1 Rettslige forhold

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet har Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet vurdert pelsdyroppdretternes rettsstilling ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot pelsdyroppdrett. Vurderingen følger i sin helhet som trykt vedlegg til denne stortingsmeldingen. Nedenfor refereres hovedpunkter i Lovavdelingens vurdering.

11.1.1 Grunnlovsspørsmålene

Lovavdelingen vurderte først om Grunnloven gir pelsdyroppdretterne vern mot at det innføres forbud mot pelsdyroppdrett, og nærmere bestemt om slikt vern gis av Grunnloven § 97 eller § 105. Begge bestemmelsene kan etter omstendighetene beskytte mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner.

Grunnloven § 97 (bokmålsversjonen) lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

Lovavdelingen kom til at denne bestemmelsen ikke gir pelsdyroppdretterne vern mot at det innføres forbud mot pelsdyroppdrett, heller ikke med virkning for igangværende virksomhet. Spørsmålet om en eventuell overgangsperiode blir etter Lovavdelingens syn et spørsmål om rimelighet, og ikke om hva Grunnloven § 97 krever.

For drøftelsen av Grunnloven § 105 forutsatte Lovavdelingen at et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett innføres på nokså kort varsel, og betydningen av en overgangsperiode sto dermed ikke sentralt i drøftelsen. Grunnloven § 105 (bokmålsversjonen) lyder:

«Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen».

Et forbud mot pelsdyroppdrett innebærer ikke at oppdretterne må «avgi sin ... eiendom», men det er i rettspraksis åpnet for analogisk anvendelse av bestemmelsen der offentlige myndigheter vedtar rådighetsinnskrenkninger over eiendom. Lovavdelingen viste til rettspraksis om dette spørsmålet, og uttalte at på «bakgrunn av den restriktive holdningen i rettspraksis kan vi etter dette ikke se at det er grunnlag for analogisk anvendelse av Grunnloven § 105 i et tilfelle som dette». Heller ikke det at i alle fall en del av pelsdyroppdretterne utvilsomt vil kunne lide betydelig økonomisk tap som en konsekvens av forbud mot pelsdyroppdrett, ble vurdert som avgjørende. Lovavdelingen pekte blant annet på at hensynet til dyrevelferd, eventuelt til de etiske hensyn som kunne ligge bak et ønske om forbud mot pelsdyroppdrett, er anerkjente samfunnshensyn som lovgiver utvilsomt kan legge vekt på som grunnlag for et forbud. Videre ble det pekt på at «forbudet tar sikte på å ramme nettopp den aktiviteten som pelsdyroppdretterne driver», og at tapet for pelsdyroppdretterne ikke inntrer «som en sidevirkning av at andre økonomiske

interesser skal ha forrang, men fordi deres aktivitet anses skadelig eller uheldig. Deres tap blir i utgangspunktet en uunngåelig følge av at en anerkjenner lovgivers rett til å forby oppdrettsvirksomheten».

Lovavdelingen nevnte også at en overgangs- eller avviklingsperiode vil oppfattes som rimelig fra pelsdyroppdretternes ståsted, men argumentet hadde etter deres syn begrenset vekt, «særlig tatt i betraktning av at enhver overgangsperiode vil føre til umiddelbar skade på de interessene lovgiver ønsker å ivareta gjennom vedtakelsen av et forbud». Lovavdelingen nevnte også at det i praksis er blitt lagt vesentlig vekt på om den private parten måtte være forberedt på at restriksjoner kunne bli innført, og i denne sammenheng at det i lengre tid har vært «usikkerhet rundt vilkårene for pelsdyroppdrett i Norge».

Lovavdelingen konkluderte med at det ikke er grunnlag for erstatning for økonomisk tap pelsdyroppdretterne måtte lide som følge av forbud, ut fra en analogisk anvendelse av Grunnloven § 105, og uttalte deretter:

«Uavhengig av en slik konklusjon bør en i det videre arbeidet med saken påse at vesentlige konsekvenser av et eventuelt forbud som kan fremstå som problematiske ut fra de hensynene som Grunnloven § 105 skal ivareta, må være overskuet [...] Det dreier seg her i første rekke om hvilke tyngende konsekvenser et eventuelt lovforbud har for oppdretterne. Disse konsekvensene må det tas hensyn til når behovet for forbudet og den nærmere innretningen av det, herunder spørsmålet om overgangsperiode eller andre tiltak som kan avdempe de negative virkningene for oppdretterne, overveies».

11.1.2 EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 – vern om eiendom

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) lyder i norsk oversettelse:

«Art 1. Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nytte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter».

Lovavdelingen har vurdert om EMK P1-1 krever at det ved innføring av et lovforbud mot pelsdyrhold i Norge ytes erstatning for lidte tap som følge av forbudet, eventuelt om det må gis en overgangsperiode før forbudet inntre. Det ble tatt utgangspunkt i at et forbud vil redusere pelsdyroppdretternes muligheter til å utnytte formuesposisjoner som inngår i deres virksomhet.

Lovavdelingen mente at det inngrepet overfor pelsdyroppdretterne som ligger i et forbud mot pelsdyroppdrett, normalt skal vurderes etter den såkalte kontrollregelen som følger av P1-1 andre ledd. Etter kontrollregelen er det et vilkår at inngrepet er «i samsvar med allmennhetens interesse». Landbruks- og matdepartementet har lagt til grunn at et eventuelt forbud kan begrunnes i en etisk vurdering av at formålet med dyreholdet ikke er matproduksjon, men pels. Eventuelt kan forbudet begrunnes med dyrevelferd eller i at formålet med pelsdyroppdrettet ikke kan forsvare belastningen på dyrene. Lovavdelingen antar at dette hver for seg er legitime begrunnelser for et forbud.

Inngrep i eiendomsretten må videre oppfylle et krav til forholdsmessighet, og Lovavdelingen uttaler at det må «skje en avveining mellom den samfunnsinteressen som begrunner inngrepet og situasjonen til dem som rammes av inngrepet – her pelsdyroppdretterne. Det er tale om en helhetsvurdering hvor en lang rekke momenter kan spille inn. Dette gjør det vanskelig å finne sammenlignbare saker fra EMD eller andre domstoler». Lovavdelingen har gjort seg kjent med en dom av 10. november 2015 fra Gerechthof i Haag (som kan sammenliknes med lagmannsretten i Norge) som konkluderte med at et lovfastsatt forbud mot pelsdyrhold ikke krenket EMK P1-1. Lovgivningen ga her pelsdyroppdretterne en lang avviklingsperiode. Saken er ikke avsluttet i det nederlandske retts-systemet.

Lovavdelingen antar «at det i utgangspunktet er tale om et vidt handlingsrom for lovgiver. Når det gjelder de mulige begrunnelser for tiltaket mener Lovavdelingen at dette er samfunnsmessige hensyn som vil veie relativt tungt i en rettslig vurdering av tiltakets proporsjonalitet. Det gjelder enten begrunnelsen primært gjelder dyrevelferd eller den primært gjelder dyreetikk».

Inngrepets art vil være et forbud mot å drive pelsdyroppdrett, og Lovavdelingen mener dette er det tiltaket som best kan ivareta de ønskede hensynene, enten det er dyrevelferd, andre etiske hensyn eller begge deler.

Hensynet til oppdretterne, som kan rammes av økonomiske konsekvenser ved et forbud, gjør

det nødvendig å vurdere mellomløsninger mellom et umiddelbart forbud og at oppdrettsvirksomheten kan fortsette som i dag. Det pekes først på en mulig overgangsperiode for igangværende virksomhet, og at denne for å ha noen betydning, må være av ikke ubetydelig lengde. En overgangsperiode griper direkte inn i realiseringen av de formålene som forbudet skulle ivareta, og det foreligger derfor en konflikt mellom de samfunnsmessige hensyn og hensynet til pelsdyroppdretterne. Det pekes også på de mulige betenkeligheter knyttet til dyrevelferd og naturmangfold ved en lang utfasingsperiode. På den annen side mener Lovavdelingen at det ved vurderingen av om en overgangsperiode bør innrømmes, neppe kan være uten betydning at de forholdene som har ført til at næringen er omstridt, har eksistert i lengre tid uten at forbud er innført.

Det andre alternativet er å innføre en eller flere ordninger med økonomisk kompensasjon. Her kommer imidlertid generelle argumenter som taler mot å gi kompensasjon når en virksomhet begrenses eller forbyes inn, blant annet at den altoverveiende hovedregelen må være at den som har investert i en type næringsvirksomhet selv må bære risikoen for at den kan drives lovlig også i fremtiden.

Lovavdelingen peker på at det er godt mulig at pelsdyroppdrettene i mindre grad enn andre næringsdrivende kan finne alternativt anvendelse for formuesposisjonene som er knyttet til virksomheten. I så måte kan de bli rammet hardere enn de fleste andre. Lovavdelingen sier at spørsmålet likevel er «*hvem som – ved avveiningen mellom de samfunnsmessige hensyn og hensynet til oppdretterne – må bære risikoen for dette*», og at «*EMDs praksis viser at det har vesentlig betydning om den private parten har berettigede forventninger ('legitimate expectations') om å kunne fortsette sin virksomhet, eventuelt fortsette den uten vesentlige restriksjoner, i en viss periode fremover i tid. I så fall kan fravær av en overgangsperiode, eventuelt annen form for kompensasjon, føre til krenkelse av EMK P1-1*».

Sammenfatningsvis er hovedspørsmålet etter EMK P1-1 om det kreves en overgangsperiode eller annen form for kompensasjon for å ivareta de som i dag driver pelsdyroppdrett, ved et eventuelt forbud. Vurderingen må skje med utgangspunkt i de generelle retningslinjene EMD har oppstilt, og det er avgjørende om nyordningen innebærer «*a fair balance ... between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights*». En «*fair balance*» foreligger ikke hvis den

private må bære «*an individual and excessive burden*».

Lovavdelingens syn var at det i saken foreligger «*en rekke generelle argumenter til fordel for at Stortinget må kunne vedta et forbud mot pelsdyroppdrett også med virkning for igangværende virksomhet uten tapsbegrensende tiltak*». Det ble vist til at «*det i utgangspunktet er tale om inngrep som er omfattet av kontrollregelen i P1-1, at forbudet hviler på formål som generelt må anses å veie relativt tungt, at et forbud er egnet til å ivareta formålet eller formålene som her er aktuelle, og at forbudet er tenkt utformet generelt. Det har videre betydning at en eventuell overgangsperiode vil kunne gå ut over de hensynene lovgiver ønsker å ivareta*».

Lovavdelingen uttalte likevel at disse «*momentene som taler for at et forbud kan gis virkning også for igangværende virksomhet*», like fullt må «*veies opp mot behovet for å beskytte pelsdyroppdretternes vern om sin eiendom*», og at en «*overgangsordning (avviklingsperiode), økonomisk kompensasjon eller en kombinasjon av disse virkemidlene synes i tilfelle nærliggende for å dempe de negative virkningene av inngrepet*».

Lovavdelingen kom til at «*[d]ersom en vil være på den sikre siden, og for å unngå krenkelser i et større eller mindre antall enkelttilfeller, ligger det nær å vurdere en overgangsperiode (avviklingsperiode) av ikke uvesentlig lengde, med sikte på at oppdretterne gis rimelig mulighet til å omstille seg. Alternativt kan hensynet til oppdretterne ivaretas gjennom ordninger med økonomisk kompensasjon*».

Lovavdelingen avsluttet drøftingen slik: «*Vi har på den annen side ikke sikkert grunnlag for å si at det er rettslig nødvendig etter EMK P1-1 å innføre en overgangsperiode av vesentlig lengde, selv i fravær av særlige kompensasjonsordninger, for et betydelig antall oppdrettere. Etter vårt syn er det av betydning at en i et videre arbeid med innføringen av forbud ytterligere konkretiserer hvilke virkninger dette vil få for igangværende virksomheter. Det vil være en fordel om en ser alle former for tiltak som kan avdempe de uheldige virkningene for oppdretterne i sammenheng*».

11.2 Tap for pelsdyroppdretterne

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet leverte Menon Economics i mars 2016 en rapport om samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et forbud mot pelsdyroppdrett.

Tapene for produsentene vil i betydelig grad påvirkes av hvor raskt et eventuelt forbud gjen-

nomføres. Menon har gjennomført tapsanalysen ved en modellberegning av verdien av dagens drift og verdien ved en avvikling om henholdsvis tre og ti år (oppgitt i 2015-kroner).

Det foretaksøkonomiske tapet er beregnet ved å ta differansen mellom verdien av foretakene uten et forbud og verdien av foretakene med et forbud.

Menon understreker at dette er gjennomsnittsbetraktninger. Enkelte aktører vil tape vesentlig mer enn beregningene tilsier, mens andre vil tape vesentlig mindre.

Menon peker videre på at det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til disse beregningene. De anfører at det er betydelige svakheter i inntektsstatistikken for pelsdyroppdretterne og at bakgrunnen for dette er at statistikken baserer seg på enkeltmannsforetak hvor tilgangen til data er betydelig svakere enn for øvrig næringsstatistikk.

Menons konklusjoner er videre trukket på basis av beregnede priser, verdsetting av arbeidskraft, beregnet levetid på anlegg, en rekke antakelser om gjennomføring av drift og røkt, samt gjennomsnittlige besetningsstørrelser.

Prisforutsetningen for skinnpris er at fremtidig pris vil tilsvare et gjennomsnitt av snittpriser de siste fem og de siste ti årene.

Når det gjelder fôrkostnader, er det i analysen lagt til grunn en 10 % høyere fôrpris enn i 2015 fordi det er forventet en slik økning i fôrprisene som følge av at tilskuddet til fraktutjevning for pelsdyrfôr ble opphevet med virkning fra 1. januar 2016.

Eiers arbeidskraft er verdsatt til 515 000 kroner pr. årsverk før skatt justert for omstillingskostnader.

Videre er det lagt til grunn at eksisterende anlegg i gjennomsnitt har 10 års gjenværende levetid. I denne perioden investerer ikke eieren for å kompensere for kapitalslit. Ved nyinvestering etter at eksisterende anlegg er nedslitt, er det lagt til grunn en levetid på 20 år.

Menon har gjennomført usikkerhetsanalyser (sensitivitetsanalyser) for å illustrere effekter av endringer i flere av de forutsetningene som er lagt til grunn i hovedanalysen.

11.2.1 Tap for minkoppdrettere

Menon har kommet til at tapet for et gjennomsnittlig minkbruk med 1 200 tisper vil være om lag 1,2 mill. kroner dersom et forbud kommer om tre år.

Med totalt 125 minkfarmer i Norge, vil dette gi et samlet tap på 149,9 mill. kroner for minkprodusentene.

Usikkerhetsanalysen viser bl.a. at

- en gjennomsnittlig endring av skinnprisen med 10 % i treårsperioden vil øke/reducere tapene med om lag 110 mill. kroner
- en gjennomsnittlig endring av fôrkostnadene med 10 % i treårsperioden vil øke/reducere tapene med om lag 62 mill. kroner
- en lavere verdsetting av alternativ arbeidskraft der eiers arbeidskraft verdsettes til gjennomsnittet i saue- og melkeproduksjonen på landsbasis kan øke tapene med om lag 169 mill. kroner i treårsperioden

Menon har etter usikkerhetsanalysen konkludert med at tapene for minkprodusentene vil være mellom 38,1 og 318,5 mill. kroner ved et forbud om tre år.

Dersom forbudet først trer i kraft om ti år, har Menon, gitt de forutsetninger som er lagt til grunn i analysen, kommet til at det ikke vil oppstå noe tap for en produsent med gjennomsnittlig størrelse og alder på anlegget. En slik produsent ville etter ti år måttet reinvestere i nytt anlegg. Verdien av å reinvestere vil etter Menons kalkulasjoner ikke bli mer lønnsom enn å avvikle etter ti år og selge arbeidskapitalen. Selv om en slik gjennomsnittsprodusent ikke får et tap, vil enkeltprodusenter som nylig har gjort større investeringer, kunne få betydelig tap.

11.2.2 Tap for reveoppdrettere

I beregningene har Menon lagt til grunn bruk med 400 revetisper, henholdsvis av sølvrev og blårev. Dette er noe mer enn gjennomsnittlig størrelse som anslås til om lag 285 revetisper. Det er også svært vanlig at produsentene har en kombinasjon av sølvrev og blårev. Også her er det lagt til grunn et gjennomsnittsanlegg med ti års gjenværende levetid.

Reveoppdrett viser klart lavere lønnsomhet enn minkoppdrett.

Menon har kommet til at et gjennomsnittlig sølvrevforetak med 400 tisper vil få et tap på 40 000 kroner dersom forbud blir innført om tre år, mens det ved avvikling om ti år ikke vil oppstå tap for foretak med gjennomsnittlig størrelse og alder på anlegget. Begrunnelsen er her den samme som for minkoppdrett.

Totalt for landets 129 farmer med sølvrev vil tapene beregningsmessig utgjøre totalt 5,1 mill. kroner ved avvikling om tre år.

På tilsvarende måte som for minkoppdrett, er det gjennomført sensitivitetsanalyser. Disse viser at de samlede tapene for sølvrevoppdretterne ved en avvikling om tre år vil ligge mellom 0 og 134 mill. kroner.

Når det gjelder blårev, har Menon kommet til at et gjennomsnittlig blårevforetak med 400 tisper vil få et tap på 405 000 kroner dersom forbud blir innført om tre år, mens det ved avvikling om ti år ikke vil oppstå tap for foretak med gjennomsnittlig størrelse og alder på anlegget. Begrunnelsen er her den samme som for minkoppdrett.

Totalt for landets 72 farmer med blårev vil tapene kunne utgjøre om lag 29,1 mill. kroner. Sensitivitetsanalysen viser at tapene vil ligge mellom 0 og 89 mill. kroner.

11.2.3 Samlede tap for produsentene ved styrt avvikling av pelsdyrnæringen

Samlet har Menon anslått at minkprodusentene vil få et tap på om lag 150 mill. kroner og reveprodusentene et tap på om lag 34 mill. kroner dersom et forbud blir innført om tre år. Usikkerhetsanalysen viser tap mellom 38 og 318 mill. kroner for minkoppdretterne og mellom 0 og 223 mill. kroner for reveoppdretterne ved et forbud om tre år.

Ved et forbud som trer i kraft om ti år, vil produsenter med gjennomsnittlig størrelse og alder på anlegget ikke få økonomisk tap, selv om de som nylig har gjort større investeringer kan få betydelig tap.

11.2.4 Departementets vurdering

Som det fremgår ovenfor, er det betydelig usikkerhet knyttet til hvilke tap som vil oppstå for pelsdyroppdretterne ved et eventuelt vedtak om styrt avvikling av næringen. Departementet vil spesielt peke på at eiers arbeidskraft i Menons analyse er verdsatt vesentlig høyere enn gjennomsnittlig inntekt pr. årsverk i norsk landbruk. Det knytter seg også usikkerhet til forutsetningen om at gjennomsnittsprodusenten vil måtte foreta nyinvesteringer om ti år fordi eksisterende anlegg da vil være nedslitt. Disse forholdene tilsier at tapene trolig vil bli noe høyere enn Menon har beregnet i sin hovedanalyse.

Departementet vil videre gjøre oppmerksom på at tapene kan bli vesentlig større enn det som fremgår av Menons usikkerhetsanalyser dersom flere av faktorene som bidrar til økte tap inntreffer samtidig. Tilsvarende vil tapene kunne bli lavere dersom skinnprisene skulle falle vesentlig mer, eller førkostnadene skulle øke vesentlig mer, enn

det Menon har tatt høyde for i usikkerhetsanalysen.

En eventuell avvikling av pelsdyrnæringen vil også ha konsekvenser for leverandører av varer og tjenester og andre som jobber i tilknytning til næringen, herunder de som produserer og transporterer pelsdyrfôr. I 2015 sysselsatte fôrlagene 98 personer og hadde ifølge tall innhentet av departementet samlede driftsinntekter på 231,8 millioner kroner. Fôrlagene bidro ifølge Menons rapport med en verdiskaping på 52 millioner kroner.

11.3 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

På samme måte som i analysen av tap for produsentene ved et forbud, er flere forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen usikre, blant annet fremtidig pris på fôr og skinn og hvilken lønn oppdretterne kan få i annet arbeid. I tillegg er en stor del av pelsdyrholdene personlige foretak. Dette gjør det vanskelig å si sikkert hvor stor del av inntekten som er knyttet til kapitalinvesteringer og hvor stor del som er knyttet til verdien av eget arbeid.

Menons konklusjoner er trukket på basis av beregnede priser, verdsetting av arbeidskraft, beregnet levetid på anlegg, en rekke antakelser om gjennomføring av drift og røkt, samt gjennomsnittlige besetningsstørrelser.

I rapporten konkluderer Menon med at basert kun på prissatte virkninger, vil et forbud mot pelsdyrhold innebære et samfunnsøkonomisk tap på 227 millioner kroner hvis det innføres om ti år og et samfunnsøkonomisk tap på 465 millioner kroner hvis det innføres om tre år. Grunnen til at det samfunnsøkonomiske tapet reduseres jo lengre frem i tid forbudet settes, er at den kapital som allerede er investert i næringen er nær avskrevet innen ti år, samt at en stadig større del av arbeidskraften som benyttes, vil nærme seg pensjonsalder eller allerede ha passert den om ti år. Dette vil redusere omstillingskostnadene for arbeidskraft.

En stor andel av tapene og gevinstene ved et eventuelt forbud mot pelsdyrhold er mulig å tallfeste, selv om det også er vesentlige usikkerheter knyttet til disse.

Andre effekter er vanskelige å prissette. Menon peker i rapporten på flere ikke-prissatte effekter som kan påvirke konklusjonen med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Menon anfører bl.a. at dersom betalingsvilligheten i befolkningen for å få på plass et forbud mot pelsdyrhold overstiger kostnadene ved forbu-

det, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge ned næringen.

Effekter på miljø er en annen ikke-prissatt virkning i Menons analyse. Pelsdyroppdrett har noen negative virkninger på miljøet, men bidrar også til lønnsom utnytting av slakteavfall mv. Menon mener det er behov for mer kunnskap dersom man vil tallfeste i hvilken grad pelsdyroppdrett har en negativ miljøeffekt sammenlignet med alternative produksjonsveier.

En annen vesentlig usikkerhet er forutsetningene om fremtidige priser på pelsdyrfôr og på skinn. Endret fôrpris vil ha mye å si for konklusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Skinn omsettes i et internasjonalt marked med betydelige fluktuasjoner i pris. På samme måte som i tapsanalysen er det lagt til grunn at fremtidige skinnpriser vil være et gjennomsnitt av snittpriser de siste fem og de siste ti årene.

Analysen er også følsom for forutsetninger om hvilken lønn pelsdyroppdrettere og innleid arbeidskraft vil få ved et eventuelt forbud. Menon la til grunn at de vil få en lønn som er fem prosent lavere enn gjennomsnittslønnen for personer med tilsvarende kompetansenivå i de regionene hvor pelsdyroppdrett i dag foregår. Denne lønnen tilsvarende i stor grad den inntekten de i dag får som pelsdyroppdrettere.

Menon har derfor også gjennomført flere analyser som viser hvordan ulike antakelser om usikre parametere påvirker beregningene. Dersom usikkerhetsanalysen blir tatt med i betraktningen, vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en avvikling av pelsdyrnæringen ligge et sted mellom -1 014 millioner og 920 millioner kroner ved avvikling over tre år, og mellom -559 millioner og 611 millioner kroner ved en avvikling over ti år.

Menon peker ellers i sin analyse på at de største fordelingsvirkningene av en avvikling av pelsdyrnæringen vil være en indirekte overføring fra pelsdyroppdretterne til de som er motstandere av pels og fra distrikter med pelsproduksjon til områder uten slik produksjon.

11.4 Gjennomføring av et eventuelt forbud mot pelsdyrhold

11.4.1 Rettslig gjennomføring

11.4.1.1 Pelsdyrutvalgets vurdering

I NOU 2014: 15 drøftet pelsdyrutvalget hvordan et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett burde hjemles, og reiste spørsmål ved om det kan innføres et forbud mot pelsdyrhold med hjemmel i dyrevelferdsloven § 22 andre ledd. Dyrevelferdsloven § 22 lyder:

ferdsloven § 22 andre ledd. Dyrevelferdsloven § 22 lyder:

§ 22 Generelle vilkår for hold av dyr

Dyr skal bare holdes hvis de kan tilpasse seg holdet på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte.

Kongen kan gi nærmere forskrifter som begrenser eller forbyr hold av visse dyrearter, raser eller avlslinjer.

Pelsdyrutvalget uttalte at det kan være ulike oppfatninger av om § 22 første eller andre ledd kan brukes som grunnlag for å avvikle pelsdyrhold. Når det gjaldt anvendelse av forskriftshjemmelen i § 22 andre ledd, uttalte pelsdyrutvalget at «[g]itt at dyrevelferdsmessig forsvarlig dyrehold allerede kan sies å foreligge dersom dagens forskriftskrav følges, eller kan etableres gjennom innskjerpede forskriftskrav, antar utvalget at det kan reises tvil om hvorvidt hjemmelen i § 22 annet ledd kan legges til grunn for et forbud mot avl, oppdrett og hold av rev og mink».

Utvalget mente videre at et eventuelt forbud mot pelsdyrhold burde forankres ved vedtakelse av en ny lovhjemmel, og ikke ut fra en tolkning av dyrevelferdsloven § 22 første ledd eller en forskrift med hjemmel i § 22 andre ledd. Man ville da unngå at det ble stilt spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget.

Pelsdyrutvalget antok også at et eventuelt politisk ønske om styrt avvikling av pelsdyrnæringen ikke burde gjennomføres ved bevisst å stille så strenge krav at produsentene tvinges til å legge ned. Det ble lagt til at samfunnet heller må «ta den debatten et forbud innebærer, og derigjennom avklare premisene for nedlegging av næringen».

11.4.1.2 Høringsinstansenes syn

NOAH gir uttrykk for at det «naturligvis uten problemer er hjemmel i [dyrevelferdsloven] § 22 for forbud mot burdrift med rev og mink».

11.4.1.3 Departementets vurdering

Et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett må gjennomføres rettslig. Dette kan skje gjennom vedtakelse av en egen lov eller lovbestemmelse, eller gjennom vedtakelse av en forskrift med hjemmel i lov om dyrevelferd. Begrunnelsen for forbudet vil være av betydning for hvordan gjennomføringen bør skje.

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at begrunnelsen for et forbud kan være knyttet til at formålet med dyreholdet er å produ-

sere pels og ikke for eksempel mat. Et dyrehold med dette formålet kan anses som uakseptabelt i seg selv, eller det kan legges vekt på at produksjonen medfører belastninger på dyrene som ikke kan forsvares ut fra formålet med produksjonen. Videre kan et forbud begrunnes med at dyrevelferden i dyreholdet ikke er, eller kan bli, god nok.

Reguleringer i andre land kan illustrere ulike begrunnelser og måter pelsdyroppdrett er blitt avvirket på. Forbudet mot pelsdyroppdrett i England og Wales (2000) og senere Skottland (2002) er eksempel på et forbud som er knyttet til en etisk vurdering av formålet med dyreholdet. Lovbestemmelsene som er vedtatt forbyr hold og oppdrett av dyr med hovedformål om å produsere pels. *Fur Farming (Prohibition) Act 2000 section 1* lyder:

*«A person is guilty of an offence if he keeps animals solely or primarily –
(a) for slaughter (whether by himself or another) for the value of their fur, or
(b) for breeding progeny for such slaughter.»*

Forbudet mot pelsdyrhold som er vedtatt i Nederland har en tilsvarende begrunnelse. Forbudet trådte i kraft 15. januar 2013 med en avviklingsperiode for minkoppdrettere frem til 1. januar 2024. I henhold til artikkel 2 i «*Wet verbod pelsdierhouderij*» («Lov om forbud mot pelsdyrhold») er det forbudt å holde, avlive eller få avlivet pelsdyr som i loven defineres som et dyr som utelukkende eller i hovedsak holdes for å få tak i pelsen deres.

Et eksempel på en lov som forbyr hold av en pelsdyrart ut fra hensynet til dyrevelferden er den danske «*lov nr. 466 af 12. juni 2009 om forbud mod hold af ræve*». Denne loven forbyr hold av rev med visse unntak, og omfatter forbud både mot hold av rev for pelsproduksjon og for trening av jakthunder. Minkoppdrett er ikke forbudt i Danmark.

Det forekommer også at det er satt så strenge krav til dyreholdet at det i praksis har opphørt. Et eksempel på dette er fra Sverige, der rever ikke anvendes i pelsdyroppdrett etter at det i 1995 ble innført en bestemmelse i «*djurskyddsförordningen*» som gjaldt revehold. I § 9 a heter det at «*[r]ävar får bara hållas på ett sådant sätt att deras behov av att vara tillsammans med andra rävar, röra sig, gräva och ägna sig åt annan sysselsättning kan tillgodoses*». Det ble gitt en overgangstid til utgangen av år 2000, men etter dette har det ikke vært holdt rever i pelsdyroppdrett i Sverige.

Dersom forbudet mot pelsdyrhold helt eller delvis knyttes til formålet med dyreholdet, går begrunnelsen ut over de hensyn dyrevelferdsloven

er ment å ivareta. Dette taler for at forbudet vedtas i en egen lov. Departementet vil påpeke at et forbud som er knyttet til formålet med dyreholdet, og ikke til dyrevelferden alene, bare «treffer» pelsdyr. Forbudet får da ikke implikasjoner for andre dyrehold som kan hevdes å ha en dyrevelferd på samme nivå. Et slikt forbud krever heller ikke den samme faglige begrunnelsen knyttet til nivået av dyrevelferd som et forbud som er begrunnet i dyrevelferden alene.

Dersom begrunnelsen for et forbud mot pelsdyroppdrett bare gjelder dyrevelferden, kan det spørres om forbudet kan vedtas gjennom en forskrift til dyrevelferdsloven § 22 andre ledd. Departementet deler pelsdyrutvalgets syn i NOU 2014: 15 om at et forbud mot pelsdyrhold ikke bør vedtas gjennom en slik forskrift. Det vises til den begrunnelse utvalget ga og at forskriftshjemmelen i tråd med bestemmelsens første ledd og med lovens formål om å «fremme god dyrevelferd», bare er ment til å forby dyrehold som ikke er dyrevelferdsmessig forsvarlig. Det vises også til vurderingen i denne stortingsmeldingen kapittel 10.3 om at § 22 ikke var ment å forby pelsdyroppdrett. Når det gjelder det forhold at forskrift om hold av pelsdyr § 3 inneholder en liste over tillatte pelsdyrarter, og i så måte forbyr hold av arter som ikke er nevnt (for eksempel ilder og chinchilla), var begrunnelsen for dette at det ikke forelå vitenskapelig kunnskapsbasis for å regulere hold av slike arter, men at listen over tillatte arter kunne endres i takt med ny kunnskap.

I forlengelsen av spørsmålet om å hjemle et forbud mot pelsdyroppdrett i dyrevelferdsloven § 22 andre ledd kan det spørres om det i det hele tatt bør gis et forbud mot pelsdyrhold utelukkende begrunnet i dyrevelferd, og som dermed bygger på at pelsdyrhold i seg selv er dyrevelferdsmessig uforsvarlig. Det kan innvendes at det kan stilles så strenge krav til dyreholdet at det ivaretar alle faglige innvendinger, og i hvert fall alle innvendinger som kan forankres i dyrevelferdsloven. Dette innebærer at det kan være mer i tråd med dyrevelferdsloven å ivareta innvendinger til dyrevelferden gjennom strengere regler for hold av pelsdyr, selv om dette medfører at produksjonen blir ulønnsom og derfor blir avvirket.

Et vedtak om forbud mot å drive en næring er inngripende, og krever klar hjemmel i lov. I tilknytning til et eventuelt forbud mot pelsdyrhold er det aktuelt å gi nærmere bestemmelser om avviklingsperiode for virksomhet som er i gang og eventuelle bestemmelser om erstatning eller kompensasjon. Dette tilsier at det uansett gis en ny lov som samler de nødvendige bestemmelser.

11.4.2 Overgangsperiode

Som redegjort for i kapittel 11.1 har Lovavdelingen vurdert om den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) krever at det ved innføring av et lovforbud mot pelsdyroppdrett må ytes erstatning for lidte tap som følge av forbudet, eventuelt at det stilles krav om en overgangsperiode. Lovavdelingen uttalte at «[d]ersom en vil være på den sikre siden, og for å unngå krenkelse i et større eller mindre antall enkelttilfeller, ligger det nær å vurdere en overgangsperiode (avviklingsperiode) av ikke uvesentlig lengde, med sikte på at oppdretterne gis rimelig mulighet til å omstille seg. Alternativt kan hensynet til oppdretterne ivaretas gjennom ordninger med økonomisk kompensasjon.»

Pelsdyrutvalget pekte i NOU 2014: 15 på betenkeligheter ved en for lang avviklingsperiode, og mente det ville være uheldig for dyrevelferden ved at «*interessen for produksjonen går ned. I en slik situasjon vil det være vanskelig for næringen å opprettholde infrastruktur og andre fellesfunksjoner som produksjon av pelsdyrfôr, avl, pelsdyravslag osv.*». Pelsdyrutvalget pekte også på økt risiko for rømming i en nedbyggingsfase ved at det er mindre oppmerksomhet og interesse for produksjonen. Videre ble det pekt på at det kan oppleves som lite motiverende å drive en produksjon som uansett skal legges ned, og at fagmiljøet gradvis vil forsvinne.

11.4.2.1 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har uttalt seg om avviklingsperiode og erstatning. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* sier at dersom en mener at næringen skal avvikles, bør dette skje over ganske kort tid. *Hå kommune* har uttalt at dersom Stortinget vedtar å avvikle pelsdyrnæringen «*bør dette skje over ein kort utfasingsperiode, og pelsdyrprodusentane må få full økonomisk kompensasjon for det økonomiske tapet dei vil bli påført på grunn av avviklinga.*» *Nissedal kommune* uttaler at dersom næringen forbyes «*må næringsutøvarane få tilfredsstillande kompensasjon.*»

Veterinærer som ønsker en bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet i Norge poengterer at en «*avvikling over lang tid høyst sannsynlig vil gå på akkord med dyrevelferden*» og derfor er en uakseptabel løsning. *Dyrevernalliansen* uttaler at avvikling ikke nødvendigvis betyr store utgifter og at en pelsdyroppdretter ikke uten videre har krav på kompensasjon for tapt arbeidsinntekt eller tap på grunn av forretningsmessig risiko. *Norsk Ornito-*

logisk Forening mener at ved et eventuelt forbud bør det gis kompensasjon.

11.4.2.2 Departementets vurdering

Et forbud mot pelsdyroppdrett kan ikke gjennomføres uten at pelsdyroppdretterne rammes. Hensynet til pelsdyroppdretterne tilsier derfor at en må vurdere mellomløsninger mellom et umiddelbart forbud og en løsning der oppdrettsvirksomheten tillates å fortsette som i dag. Dette har en rettslig begrunnelse, nemlig å unngå krenkelse av EMK P1-1 i et større eller mindre antall enkelttilfeller slik Lovavdelingens uttalte. Begrunnelsen kan også være knyttet til en vurdering om at dette anses som rimelig overfor oppdretterne. Som Lovavdelingen pekte på, er hovedalternativene for en slik mellomløsning å vedta en overgangsperiode for allerede igangværende virksomhet eller å vedta en eller flere ordninger med økonomisk kompensasjon.

Med en overgangsperiode får pelsdyroppdretterne anledning til å videreføre sin virksomhet i en viss tid. Hvis driften er lønnsom, vil de da kunne tjene inn en kompensasjon for det arbeid og den kapital som er investert i virksomheten. Dette vil begrense tapet ved forbudet. Overgangsperioden gir samtidig pelsdyroppdretterne anledning til å omstille seg, og også på denne måten begrense tapet ved at virksomheten må opphøre. Menon Economics fant at en overgangsperiode på ti år vil redusere tapene vesentlig sammenliknet med en overgangsperiode på tre år, og at det samfunnsøkonomiske tapet, basert på de konsekvensene Menon Economics har prissatt, reduseres med en lengre overgangsperiode, se kapittel 11.2 og 11.3.

Departementet antar at en overgangsperiode på ti år vil være tilstrekkelig for å unngå krenkelse av EMK P1-1. En slik overgangsperiode er noe kortere, men på nivå med den som er vedtatt for minkoppdrettere i Nederland. Overgangsperioden i Nederland er fra 15. januar 2013 til 1. januar 2024. Som nevnt i kapittel 11.1.2 pågår det en rettsprosess i Nederland som gjelder spørsmålet om det nederlandske forbudet, med sin overgangsperiode, er strid med EMK P1-1. Spørsmålet har vært behandlet i to rettsinstanser, senest i en dom av 10. november 2015 fra Gerecchtshof i Haag (som kan sammenliknes med lagmannsretten i Norge) som konkluderte med at forbudet mot pelsdyrhold ikke krenket EMK P1-1. Avgjørelsen er anket inn for Nederlands høyesterett, og spørsmålet er dermed ikke ferdig behandlet i det nederlandske rettsystemet. I Danmark ble det

vedtatt et forbud mot hold av rev i 2009 hvor overgangsperioden ble satt til åtte år, men med mulighet til å få en overgangstid på 15 år for personer som hadde revehold som hovederwerb.

Alternativet til en lang overgangsperiode vil være å gi oppdretterne en økonomisk kompensasjon. Her bør det utformes ordninger for kompensasjon som tar høyde for at oppdretterne vil rammes ulikt av et forbud, og som tilpasser kompensasjonen til oppdretternes individuelle tap. Oppdretternes individuelle tap kan avhenge av en rekke forhold som oppdretters alder, alder på pelsdyranlegget, om pelsdyranlegget er eneste inntektskilde, gjeldsbyrde, mulighet for alternativ bruk av formuesposisjonene som er knyttet til virksomheten og juridisk organisering av virksomheten (enkeltpersonforetak eller aksjeselskap). Menon Economics beregninger av tap for minkoppdrettere og reveoppdrettere gir et utgangspunkt for hva størrelsen på en kompensasjon vil kunne utgjøre, men det må påpekes at EMK P1-1 ikke krever at oppdretternes økonomiske tap skal erstattes fullt ut.

I valget mellom en lang overgangsperiode og direkte økonomisk kompensasjon taler det mot en lang overgangsperiode at denne vil gripe inn i det eller de formålene som forbudet er ment å ivareta, og dermed komme i konflikt med de samfunnsmessige hensyn som skulle fremmes. I tillegg kan en lang overgangsperiode innebære betenkeligheter knyttet til dyrevelferden ved at interessen for produksjonen går ned, og infrastruktur, fellesfunksjoner og kanskje fagmiljø svekkes. Pelsdyrutvalget mente det også kunne være uheldige konsekvenser for naturmangfoldet ved en lang utfasingstid, gjennom en økt risiko for rømming i en nedbyggingsfase med mindre oppmerksomhet og interesse for produksjonen. Departementet mener disse forholdene taler mot en lang overgangsperiode, men peker samtidig på at regelverk og tilsynsfunksjoner vil bestå i en overgangsperiode, og at regelverket skal følges og håndheves også da.

Som Lovavdelingen trakk frem, kan det heller neppe være uten betydning at de forholdene som har ført til at pelsdyroppdrett i dag er omstridt har eksistert over lengre tid, uten at forbud er innført. Som nevnt vil også en lengre overgangsperiode bidra til å redusere det samfunnsøkonomiske tapet ved en avvikling.

En ordning med økonomisk kompensasjon har ikke de betenkelighetene som er nevnt ovenfor knyttet til en lang avviklingsperiode, men innebærer på den annen side en direkte utgift for staten.

11.5 Eventuelt forbud mot import og omsetning av pelsprodukter

Pelsdyrutvalget anførte i NOU 2014: 15 at dersom man mener det er uakseptabelt å produsere reve- og minkpels, ville det være konsekvent å forby annen økonomisk aktivitet som er basert på den samme type produksjon utenfor landets grenser.

Pelsdyrutvalget uttalte at et forbud mot import og omsetning av pelsprodukter vil kunne være i strid med EØS-avtalen. Dersom et slikt forbud skulle bli aktuelt, burde forholdet til EØS-avtalen og til GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) vurderes nærmere.

Et eventuelt forbud har både en rettslig og en politisk side. Departementet har innhentet en vurdering av de rettslige spørsmålene fra Utenriksdepartementets rettsavdeling. Nedenfor gjengis en kort oppsummering av hovedpunktene i denne vurderingen.

11.5.1 Forholdet til EØS-avtalen

UDs rettsavdeling konkluderer med at det er usikkert om et eventuelt forbud mot innførsel og omsetning av pelsprodukter vil være i strid med EØS-avtalen.

Pelsprodukter er omfattet av EØS-avtalen, og bestemmelsene om fri bevegelse av varer kommer i utgangspunktet til anvendelse. Et eventuelt forbud mot innførsel og omsetning av pelsprodukter vil i utgangspunktet anses som en restriksjon i henhold til EØS-avtalens artikkel 11.

Spørsmålet er dermed om et eventuelt forbud kan omfattes av noen av de unntaksmulighetene EØS-avtalen gir i artikkel 13 eller i den såkalte læren om allmenne hensyn. Hvorvidt forbudet kan komme inn under unntaksbestemmelsene vurderes primært ut fra tiltakets begrunnelse, egnethet og forholdsmessighet.

Når det gjelder begrunnelse for et eventuelt forbud, drøfter UD bruken av de ulike hensynene; hensynet til offentlig moral og vernet om dyrs liv og helse samt dyrevelferd som et ulovfestet allment hensyn som begrunnelse for et importforbud.

UD påpeker at EU-domstolen har slått fast at nasjonale myndigheter har bevisbyrden for at tiltaket er begrunnet. Domstolen har flere ganger kommet til at dette beviskravet ikke er oppfylt, også i saker knyttet til hensynet til offentlig moral. Hvordan tiltaket utformes er derfor svært viktig.

Videre følger det av EØS-retten at tiltaket må være egnet til å ivareta det aktuelle hensynet som påberopes. Dette er en vurdering av forholdet

mellom tiltakets formål (dyrs liv og helse/offentlig moral) og det virkemiddelet (forbud mot innførsel og omsetning) som velges for å nå dette formålet. Tiltaket må reelt sett bidra til at det aktuelle hensynet oppfylles.

UD legger til grunn at et eventuelt forbud mot innførsel og omsetning av pelsprodukter trolig vil kunne anses som egnet til å ivareta hensynet til dyrs liv og helse og offentlig moral. Et forbud mot import og omsetning av pelsprodukter vil trolig kunne bidra til at det økonomiske grunnlaget for pelsdyrhold i utlandet reduseres, og således at færre pelsdyr holdes og avlives. Muligheten for å oppnå formålene knyttet til både dyrevelferd og etiske overbevisninger knyttet til hold og avlaving av pelsdyr må således sies å øke.

I tillegg til kravet om egnethet, må tiltaket stå i et rimelig forhold til hensynet; det må være forholdsmessighet mellom mål og midler. Dette omtales gjerne som proporsjonalitetsprinsippet. I henhold til EØS-retten består denne vurderingen hovedsakelig av to elementer – hvilket beskyttelsesnivå statene kan fastsette, og om det er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse ved hjelp av mindre inngripende midler. Igjen er det nasjonale myndigheter som må godtgjøre at tiltaket er i tråd med dette.

UD drøfter hvorvidt Norge står fritt til å fastsette et nasjonalt beskyttelsesnivå for pelsprodukter.

Hva gjelder beskyttelsesnivået, har EU-domstolen i flere saker fastslått at statene, i mangel av harmonisering på fellesskapsnivå, står fritt til å fastsette sitt beskyttelsesnivå. EU- og EFTA-domstolen har vært særlig tilbakeholdne med å overprøve statenes skjønn når det gjelder sensitive interesser som hensynet til folkehelsen, offentlig moral og offentlig orden og sikkerhet (i motsetning til f.eks. forbrukerhensyn).

UD drøfter deretter om direktiv 98/58/EF «Produksjonsdyrdirektivet» som er et minimumsharmoniseringsdirektiv, dvs. at det fastsetter minstekrav for dyrevelferd ved hold av produksjonsdyr, er til hinder for å fastsette et nasjonalt beskyttelsesnivå for pelsprodukter. Et spørsmål vil være om EØS-statene med begrunnelse i dyrevelferd kan forby innførsel og omsetning av produkter som er lovlig produsert i en annen EØS-stat innenfor et harmonisert dyrevelferdsregelverk.

Dersom et eventuelt forbud er begrunnet i hensynet til offentlig moral, mener UD at det muligens vil kunne argumenteres for at det i denne saken er tale om et minimumsharmoniseringsdirektiv, og at dette ikke medfører at adgangen til å påberope seg unntakene faller.

I tillegg til fastsettelsen av beskyttelsesnivået, må det også godtgjøres at det påberopte hensynet ikke kan ivaretas med mindre inngripende midler. EU- og EFTA-domstolen går ofte langt i å prøve hvorvidt dette kravet er oppfylt, og det er ofte dette spørsmålet som er avgjørende for lovligheten av et nasjonalt tiltak. I en rekke saker har domstolen f.eks. konstatert at omsetningsforbud grunnnet i forbrukerhensyn ikke har vært nødvendig, fordi man i stedet for å forby produktet kunne ivareta det samme hensynet ved merking eller forbrukerinformasjon på produktets emballasje. Generelt kan det sies at jo mer inngripende tiltaket er, jo mer snevert er handlingsrommet. Et totalforbud, som i dette tilfellet, gir således mindre handlingsrom enn et krav til merking eller registrering.

11.5.2 Forholdet til WTO-regelverket

Forbud mot innførsel

I henhold til Norges forpliktelser etter WTO-regelverket er det i utgangspunktet ikke tillatt med importforbud eller øvrige kvantitative importrestriksjoner (annet enn toll, skatter eller andre avgifter), jf. Generalavtalen med varer 1994 (GATT 1994) artikkel XI:1. Det gjelder imidlertid visse unntak fra dette utgangspunktet, herunder kan det innføres importrestriksjoner for å oppnå nærmere bestemte legitime formål forutsatt at tiltaket ikke er diskriminerende utformet, jf. GATT 1994 artikkel XX.

Videre forbyr også WTOs landbruksavtale artikkel 4.2 kvantitative importrestriksjoner. Akkurat på hvilken måte unntak kan komme til anvendelse for denne bestemmelsen er foreløpig ikke avklart i WTO-tvistep praksis. Det synes imidlertid rimelig klart at vurderingskriteriene vil være de samme som etter GATT 1994 artikkel XX.

Forbud mot omsetning

Ikke-diskriminering er et grunnleggende prinsipp i WTO-regelverket. Når det gjelder handel med varer, målbæres dette prinsippet gjennom et krav om at like varer fra ulike handelspartnere skal behandles likt (såkalt bestevilkårsbehandling eller «MFN»), jf. GATT 1994 artikkel I:1. Det er i tillegg et krav om likebehandling mellom nasjonale og utenlandske varer (såkalt nasjonal behandling), jf. GATT 1994 artikkel III:4.

Varer må ikke være identiske for at de skal anses for å være «like» etter WTO-regelverket. Retts-

praksis har kommet opp med fire kriterier for vurdering av likhet mellom produkter:

- i. Produktenes fysiske egenskaper
- ii. Kan produktene benyttes på samme (eller lignende) måte?
- iii. Oppfatter forbrukerne at produktene dekker like/sammenlignbare behov?
- iv. Produktenes klassifisering i tolltariffen

Dersom de produktene som er til vurdering anses som «like» i henhold til disse kriteriene, vil neste spørsmål være om produkter fra ett land behandles dårligere («less favourable») enn produkter fra et annet land. Om dette er tilfellet, må det vurderes om formålet med forskjellsbehandlingen tilsier at det likevel er akseptabelt å forskjellsbehandle i henhold til unntaksbestemmelsen i GATT 1994 artikkel XX.

Det vil være aktuelt å foreta en vurdering av likhet mellom produkter dersom man fra norske myndigheter kommer frem til at man kun ønsker å forby omsetning av pelsprodukter av visse dyrearter. En vurdering av hvorvidt pelsprodukter av ulike dyrearter vil være «like» etter WTO-regelverket forutsetter imidlertid kunnskaper om produktene som UD ikke besitter. Videre anser UD det ut fra bestillingen samt at det p.t. ikke synes klart hvordan et eventuelt omsetningsforbud vil bli utformet, for å være prematurt å foreta en slik vurdering på nåværende tidspunkt.

Forutsatt at pelsprodukter av ulike dyrearter anses for å være «like», vil dette måtte tas med i en vurdering dersom kun pelsprodukter av visse dyrearter omfattes av et eventuelt omsetningsforbud, hvilket vil kunne medføre at pelsprodukter av enkelte dyrearter får bedre behandling (bedre konkurransemessige vilkår) enn de øvrige pelsproduktene. Et brudd på forpliktelsene forutsetter at tiltaket forskjellsbehandler mellom land, dvs. at land som hovedsakelig eksporterer produkter som omfattes av omsetningsforbudet får dårligere («less favourable») behandling enn land som hovedsakelig eksporterer de tillatte produktene til Norge.

Det vil potensielt kunne oppstå en utfordring dersom vi forbyr pelsprodukter fra dyrearter vi har forbud mot å oppdrette i Norge, men ikke forbyr andre pelsprodukter. Utforming av et eventuelt importforbud vil derfor være av betydning for vurderingen av om det er i samsvar med våre WTO-forpliktelser.

Unntaksbestemmelse

GATT 1994 artikkel XX er en generell unntaksbestemmelse, som angir konkrete formål som kan rettferdiggjøre brudd på avtalens øvrige bestemmelser, forutsatt at vilkårene er oppfylt. Det er WTO-medlemmet som påberoper seg unntaksbestemmelsen, som har bevisbyrden for at vilkårene for å anvende denne er oppfylt. En vurdering av hvorvidt artikkel XX kommer til anvendelse krever at formålet for tiltaket faller inn under en av formålsbeskrivelsene i bestemmelsens bokstav (a)–(j).

Oppsummering

UD konkluderer med at det fra et rettslig ståsted i utgangpunktet kan argumenteres for at det er et visst handlingsrom i våre WTO-forpliktelser for å innføre restriksjoner på innførsel og omsetning av pelsprodukter. Handlingsrommet vil avhenge av flere faktorer, herunder hvilken type tiltak det dreier seg om, hva som er formålet med reguleringen og hvor strenge restriksjoner som innføres. Ved valg av konkrete tiltak må forholdet til WTO-forpliktelser vurderes nøye.

11.5.3 Departementets vurdering

I tillegg til de vurderinger som er gjort når det gjelder begrensninger som følge av EØS-avtalen og GATT-regelverket, må det også vurderes hvorvidt et eventuelt forbud vil være hensiktsmessig ut fra andre hensyn.

Selv om UD i sin rettslige gjennomgang har ment at et forbud mot innførsel og omsetning av pelsprodukter trolig vil anses for å kunne være egnet til å oppnå formålet om å ivareta hensynet til dyrs liv og helse og offentlig moral ved at det økonomiske grunnlaget for pelsdyrhold i utlandet reduseres, og således at færre pelsdyr holdes og avlives, må det likevel vurderes opp mot det faktiske omfanget av importerte pelsprodukter.

I NOU 14: 15 er det oppgitt tall for slik import. Kilden for tallene er Pelsinform som har anslått omsetningen i Norge til 350 millioner kroner i form av pels og besetningsplagg og 50 millioner kroner i form av interiørartikler. De har uttalt at de fleste produktene er laget av pels fra kanin, sau, mårhund, rev og mink. Departementet mener tallene er usikre og gir ikke konkret informasjon om type skinn. Flere av skintypene vil falle utenfor et eventuelt norsk importforbud. Selv om et importforbud for pelsprodukter prinsipielt vil påvirke grunnlaget for pelsdyrhold i utlandet, an-

tar departementet at den praktiske effekten vil være marginal.

I tillegg må man ta i betraktning vilkårene for unntakene i WTO, om at like varer skal behandles likt. Et norsk forbud vil muligens bare omfatte reve- og minkskinn siden dette er de artene som i dag er tillatt og dermed ville bli gjenstand for en styrt avvikling.

Norge har tradisjonelt vært forsvarer av et åpent, forutsigbart og regelstyrt handelsregime. Det må derfor også gjøres en vurdering av hvorvidt et forbud vil få negative konsekvenser for norske eksportinteresser.

Dyrevelferdsloven § 17 gir hjemmel for å forby innførsel av produkter begrunnet i hensyn til dyrevelferd. Forbudet må gjennomføres med de begrensninger som følger av internasjonale avtaler Norge har inngått.

Bestemmelsen er ny i loven fra 2009 og den har hittil ikke vært benyttet.

Departementet mener oppsummeringsvis at det er flere forhold som tilsier at det ikke bør innføres et forbud mot innførsel av pelsprodukter selv om Stortinget skulle fatte vedtak om styrt avvikling av næringen i Norge, spesielt:

- Det er usikkert om et slikt forbud vil være i tråd med våre forpliktelser etter internasjonale handelsavtaler
- Det kan gi utfordringer for norske eksportinteresser som er avhengige av et åpent, forutsigbart og regelstyrt handelsregime
- Den saklige avgrensningen av hvilke produkter som vil rammes av forbudet, vil være krevende
- Håndhevingen av forbudet vil være krevende

12 Administrative og økonomiske konsekvenser

12.1 Konsekvenser for pelsdyr-oppdretterne

Forbud mot gruppehold av mink

Av de tiltakene som foreslås i meldingen, er det forbud mot gruppehold av mink som vil ha de største økonomiske konsekvensene for pelsdyrnæringen. Når det gjelder minkbøndernes rettsstilling ved innføring av et forbud mot gruppehold, vises til Lovavdelingens vurdering inntatt som vedlegg, se særlig siste avsnitt. Mattilsynet har anslått konsekvensene for en oppdretter med 1000 minktisper som praktiserer gruppehold og har maksimal dyretetthet i henhold til dagens regelverk. Mattilsynet har da kommet til at en slik produsent enten må redusere dyretallet med om lag 50 % eller investere om lag 3–3,4 millioner kroner for å kunne videreføre samme produksjonsvolum som i dag.

Tiltak for å forebygge feil beinstilling hos rev

Tiltakene vil medføre at en del dyr ikke vil kunne brukes i avl og at noen dyr må tas ut av produksjon før normalt pelsingstidspunkt. De økonomiske konsekvensene vurderes å være små.

Journalføring av grunnlaget for utvelgelse av avlsdyr

Selve kravet om journalføring av grunnlaget for utvelgelse av avlsdyr for å effektivisere avlen mot mer tillitsfulle dyr, vil ha ubetydelige økonomiske konsekvenser. Indirekte kan kravet likevel føre til økte kostnader ved at pelsdyroppdretterne må øke tidsbruken til mer systematisk arbeid med utvelgelse av avlsdyr for å oppfylle gjeldende forskriftskrav.

Utvidet dokumentasjonsplikt

Det foreslås en utvidet plikt til å dokumentere gjennomføring av tilsyn og stell av dyrene, her-

under fôringsrutiner, bruk av aktivitetsobjekter og tiltak for sosialisering av dyr. Selve dokumentasjonsplikten vil ha små økonomiske konsekvenser. Plikten vil imidlertid medvirke til bedre oppfyllelse av dagens forskriftskrav. For en del oppdrettere vil etterlevelse, spesielt når det gjelder bruk av aktivitetsobjekter og sosialisering av dyr, trolig føre til mer arbeid. Spesielt i store dyrehold vil dette kunne innebære behov for økt bemanning.

Innskjerpe praksis og eventuelt presisere forskriften når det gjelder bruk av nakketang, restriktiv fôring av avlsdyr, bruk av aktivitetsobjekter og utforming av skjul til rev

Innskjerping av praksis når det gjelder bruk av nakketang, restriktiv fôring av avlsdyr samt bruk av aktivitetsobjekter vil kreve noe økt tidsbruk og endrede rutiner. Oppdrettere som i dag ikke har skjul til rev som er i tråd med det departementet oppfatter som rett tolkning av regelverket, vil kunne få merkostnader til installering av egnet skjul. Flere løsninger vil være mulig, og kostnadene vil avhenge av løsningsvalg. Kostnadene vil prinsipielt være knyttet til forskriftskrav som allerede gjelder.

12.2 Konsekvenser for staten

I meldingen foreslås å videreføre prioritering av tilsyn med dyrevelferd i pelsdyrnæringen og sikre effektiv håndheving og bruk av virkemidler. Dette vil ikke utløse ekstra kostnader og vil bli gjennomført innenfor Landbruks- og matdepartementets gjeldende budsjettammer. Bedre dokumentasjon av forskriftsetterlevelse hos den enkelte oppdretter ventes å bidra til en effektivisering av det offentlige tilsynsarbeidet.

Videre foreslås å stimulere til forskning og utvikling av dyrevelferdsforbedrende tiltak i pelsdyrholdet. Offentlige bidrag til slik forskning vil bli gitt innenfor Landbruks- og matdepartementets gjeldende budsjetterammer.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 4. november 2016 om pelsdyrnæringen blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Lovavdelingens vurdering: Forbud mot pelsdyroppdrett – vernet etter Grunnloven og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1

1 Innledning

Vi viser til brev 3. mars 2016 fra Landbruks- og matdepartementet og senere kontakt om saken. Fra brevet siterer vi:

«Landbruks- og matdepartementet ber om at Lovavdelingen vurderer oppdretternes rettsstilling ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot pelsdyroppdrett. Dette gjelder i første rekke om pelsdyroppdrettere vil ha krav på erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105, og en vurdering av et slikt forbud opp mot EMK. Det er ønskelig med en vurdering av om avviklingstiden og andre eventuelle sider ved gjennomføringen av forbudet har rettslig betydning. I Sverige er reveoppdrett blitt avviklet, ikke som følge av et forbud, men som følge av en skjerping av dyrevelferdskravene som har ført til at dyreholdet i praksis har blitt lagt ned. Dersom et slikt tiltak har andre konsekvenser for erstatningsspørsmålet enn et forbud vil ha, bes det om at dette også belyses.

Når det gjelder begrunnelsen for et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett, vil denne være knyttet til en etisk vurdering av at formålet med dyreholdet ikke er matproduksjon, men pels, eventuelt til dyrevelferden i pelsdyroppdrett.»

I tillegg heter det:

«Dersom vurderingen gjør det aktuelt, bes det om at Lovavdelingen skisserer hvilke tapposter som er aktuelle å erstatte. I denne sammenheng nevnes at oppdretterne vil miste inntekt ved salg av skinn, og sitte igjen med anlegg og produksjonsbygninger for pelsdyroppdrett som i mange tilfeller ikke er mulig å bruke til annen næringsdrift. Disse kan i mange tilfeller være lånefinansiert, kanskje med en gjeld opp

mot anleggets bokførte verdi. Det kan også være behov for å fjerne produksjonsanleggene, blant annet av miljøhensyn. ...»

Vi antar at oppdrettsvirksomheten kan være organisert på ulike måter, dels slik at de formuesposisjonene som er knyttet til virksomheten, inngår i enkeltpersonforetak, dels at formuesposisjonene eies av juridiske personer (for eksempel aksjeselskaper). For enkelhets skyld taler vi i det følgende om «pelsdyroppdrettere» uansett om den som eier formuesposisjonene er en fysisk eller juridisk person.

Landbruks- og matdepartementet har forelagt oss en rapport fra konsultantselskapet Menon business Economics AS om «Samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap av et forbud mot pelsdyroppdrett» (Menon-publikasjon nr. 7/2016). Vi har gjort oss kjent med innholdet i rapporten.

2 Forhold knyttet til pelsdyrnæringen

2.1 Noen opplysninger om pelsdyrnæringen

Det stilles ingen formelle krav om godkjenning eller tillatelse for å starte og drive med pelsdyroppdrett. Forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr (heretter pelsdyrforskriften), gitt med hjemmel i ulike bestemmelser i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd, avgrensner imidlertid hvilke arter som er «tillatt holdt» som pelsdyr, jf. forskriften § 3. Videre stiller forskriften kompetansekrav for dyreholder og personer som arbeider med pelsdyrhold, jf. pelsdyrforskriften § 5 første ledd. Det gjelder videre meldeplikter til Mattilsynet ved hold av pelsdyr, jf. § 4. Utover kompetansekrav stiller forskriften en rekke krav til utøvelse av pelsdyroppdrett.

Forskrift 13. januar 2013 nr. 60 om avlving av dyr stiller nærmere krav til kompetansebevis ved avlving av dyr, jf. forskriften § 19 første og annet ledd.

Næringen har etablert sin egen sertifiseringsordning, FarmSert. Det er Norges Pelsdyrslag (NPA) som eier FarmSert og således fastsetter sanksjonsreglene inkludert konsekvensene for medlemskap i foreningen ved brudd på kravene. Fra 2012 er ordningen obligatorisk for medlemmer av NPA. Sertifisering er en forutsetning for å kunne selge skinn gjennom Oslo Skinnauksjoner AS og for forsikring gjennom Pelsdyrtrygdelagets forsikringsordning (Pelsdyrtrygdelagets forsikringsvilkår pkt. 5.3). En del av FarmSert er «Helsetjeneste for pelsdyr», hvor oppdretter må tilknytte seg en lokal veterinær som gjennomfører 3–5 årlige veterinærbesøk. Alle norske pelsdyrfarmer er sertifisert gjennom FarmSert.

Vi legger til grunn at oppstart og drift av pelsdyroppdrett har innebåret betydelige økonomiske investeringer for en del private aktører, jf. Menonrapporten kapittel 1 og 3. Disse investeringene kan være finansiert ved låneopptak. Videre kreves det en del innsats for å oppfylle lov- og forskriftsmessige krav til kompetanse, jf. punkt 2.1. Videre vil det i mange tilfeller være vanskelig eller ikke mulig med alternativ bruk av innsatsfaktorer i pelsdyrvirksomheten, jf. NOU 2014: 15 (Pelsdyrutvalget) punkt 9.3.2.

Pelsdyroppdrettere kan søke om investerings-tilskudd og rentestøtte, jf. forskrift 19. desember 2014 nr. 1816 om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket § 3. Det er begrenset med tilskuddsmidler tilgjengelig over ordningen, og tilskudd kan bare gis innenfor rammer fastsatt ved jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet og regionale bygdeutviklingsprogram. Investeringsstøtte kan eksempelvis være tilskudd til investering i faste anlegg som driftsbygning (som en prosent av kostnadsoverslaget). Det er gitt regional handlefrihet hva gjelder prioritering av investeringsstøtte og rentestøtte (den siste fases nå ut), og det kan derfor være til dels store forskjeller fra fylke til fylke i hva som er prioritert og størrelsen på tilskuddene. Det er gitt noe investeringsstøtte til pelsdyroppdrett i årene 2008 til 2013, men det ble ikke gitt investeringsstøtte til pelsdyroppdrett i 2014 og 2015. Samlet rentestøtte til pelsdyroppdrett i 2015 er beregnet til kroner 500 000, og vesentlig mindre enn det i 2016. Rentestøtten er nå avvirket, men de som har investert med rentestøtte, vil ha denne retten i opp til 15 år fra innvilgningen.

2.2 Vurderinger fra politiske myndigheter knyttet til et mulig forbud

I St.meld. nr. 12 (2002–2003) Om dyrehold og dyrevelferd konkluderte Landbruksdepartementet med at det ikke ville fremme forslag om avvikling av norsk pelsdyrhold, men at velferden for pelsdyrene måtte forbedres vesentlig i et fremtidig pelsdyrhold. Det ble også sagt at dersom det ikke oppnås vesentlige avlsmessige forbedringer når det gjelder dyrenes mentale helsetilstand i løpet av en tiårsperiode, bør det vurderes å avvikle pelsdyrholdet. Ved behandlingen av stortingsmeldingen fremmet et mindretall i næringskomiteen (de to representantene fra SV) et forslag om avvikling av pelsdyroppdrett fra og med 2013. Forslaget ble ikke vedtatt.

I Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken ble spørsmålet om dyrevelferd omtalt i punkt 3.6. Dyrevelferd i sin alminnelighet ble omtalt i et punkt 3.6.1, mens et punkt 3.6.2 dreide seg «Spesielt om dyrevelferd for pelsdyr». Avsnittet munnet ut i at «[p]elsdyrnæringen er omstridt i Norge», og at «[r]egjeringen vil foreta en egen gjennomgang av pelsdyrnæringen og vil komme tilbake til Stortinget om saken». Spørsmålet om pelsdyrnæringens fremtid ble tatt opp særskilt under stortingsbehandlingen, se Innst. 234 S (2011–2012) punkt 2.22. Næringskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viste til at pelsdyrhold er omstridt i Norge, og merket seg at regjeringen vil foreta en egen gjennomgang av pelsdyrnæringen, og komme tilbake til Stortinget om saken. Flertallet uttalte at det var tilfreds med at dette ville skje. Komiteens mindretall, representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet, var «kritiske til at regjeringen Stoltenberg II i den fremlagte landbruks- og matmeldingen ikke avklarer pelsdyrnæringens fremtid i Norge». Mindretallet viste blant annet til at dette «er med på å skape usikkerhet i næringen, med den konsekvens at blant annet finansinstitusjoner er tilbakeholdne med å gi lån til oppgradering og nyinvesteringer i næringen». De samme representantene uttalte også at de ville «Opprettholde pelsdyrnæringen som egen næring», samtidig som de forventet «at regjeringen i løpet av 2012 legger frem en egen melding til Stortinget som avklarer pelsdyrnæringens fremtidige rammevilkår».

Ved kongelig resolusjon ble det 4. oktober 2013 oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå pelsdyrnæringen. Etter mandatet skulle utvalget blant annet utrede ulike problemstillinger knyttet til to hovedalternativer for pelsdyrnæringens

fremtid i Norge: bærekraftig utvikling eller styrt avvikling.

I Stortinget ble det ved Dok. 8:27 (2014–2015) fremmet forslag om bl.a. følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart å igangsette en avvikling av norsk pelsdyroppdrett, med umiddelbar stans i nye etableringer og med omstillingsstøtte i en avviklingsperiode på fire år.»

Forslaget ble ikke vedtatt da det ble behandlet i Stortinget 8. desember 2014, men et flertall i næringskomiteen viste til at det er naturlig å ta stilling til spørsmålet om fremtiden for pelsdyrnæringen i forbindelse med behandling av stortingsmelding om norsk pelsdyrhold som er varslet høsten 2016, jf. Innst. 57 S (2015–2016). Det kan også nevnes at Aps representanter i komiteen ga uttrykk for at de «ønsker en styrt avvikling av pelsdyrnæringen».

For fullstendighetens skyld nevner vi at også spørsmålet om overgangsperioder og kompensasjonsordning mv. har vært brakt inn i den politiske debatten.

Som ledd i budsjettbehandlingen høsten 2014 og oppfølgingen av budsjettforliket mellom H, FrP, V og KrF 21. november 2014, og basert på Innst.2 S Tillegg 1 (2014–2015), fattet Stortinget 11. desember 2014 følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget».

Det er dette vedtaket som er bakgrunn for Landbruks- og matdepartementets henvendelse hit.

3 Grunnlovsspørsmålene

3.1 Generelle utgangspunkter

Når det gjelder pelsdyroppdretternes rettsstilling etter Grunnloven, har Landbruks- og matdepartementet vist til «prinsippet i Grunnloven § 105». Både Grunnloven §§ 97 og 105 kan etter omstendighetene beskytte mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner. Det kan noen ganger være tvilsomt om det er den ene eller andre bestemmelsen, eventuelt begge, som er mest relevant. Praxis har også vært noe inkonsekvent. I den juridiske teori er det vanlig å se Grunnloven §§ 97 og 105 i sammenheng.

Vi nevner for ordens skyld at Grunnloven § 110 første ledd, som fra 2014 viderefører den tid-

ligere grunnlovsbestemmelsen i § 101 om næringsfrihet, ikke får noen betydning for utfallet av vår vurdering. Vi viser til den korte omtalen av bestemmelsen i Innst. 187 S (2013–2014) s. 22.

3.2 Grunnloven § 97

Først vil vi knytte noen merknader særskilt til mulig anvendelse av Grunnloven § 97. I bokmålsversjon lyder bestemmelsen slik:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

Den virksomheten som pelsdyroppdretterne i dag driver, hviler ikke på særskilt tillatelse, men drives i kraft av den alminnelige handlefriheten.

I eldre teori og praksis bygde en på at Grunnloven § 97 ved lovgivning som grep inn i næringsvirksomhet, kun beskyttet «velervevede rettigheter». Vi kjenner ikke til at Høyesterett har ansett Grunnloven § 97 for å være til hinder for at ny lovgivning begrenser igangværende næringsvirksomhet der denne har vært drevet i kraft av den alminnelige handlefrihet, og den nye lovgivningen omfatter alle innen næringen, slik at det ikke oppstår spørsmål om usaklig forskjellsbehandling (sml. Rt. 1992 s. 1511). Etter det vi kan se, har Grunnloven § 97 blitt trukket inn først der virksomheten har vært knyttet til eksistensen av særskilt tillatelse, bevilling eller annet særskilt grunnlag.

At beskyttelsen etter Grunnloven § 97 har vært svak for dem som har drevet sin virksomhet basert på den alminnelige handlefrihet, illustreres av følgende uttalelse i Morgenstjerne, Lærebog i den norske statsforfatningsret, 3. utg. (1927) bind II på s. 410:

«Har nogen, uten at være i besiddelse av noget næringsbrev, aapnet en handel med de varer, som i lovgivningen om handelsnæring angis som frihandelsvarer, maa man finde sig i at lukke butikken den dag, da en ny lov bestemmer, at disse varer skal falde inn under den almindelige kjøbmandshandel, som alene kan drives i kraft av næringsbrev. Og den haandværker paa landet, som utøver sin bedrift i kraft av lovbestemmelser, som frigir denne næring paa landet, maa ophøre eller skaffe sig næringsbrev, hvis ny lov gjør næringen til en bunden . . .»

For en utfyllende oversikt over eldre teori med utførlig omtale av standpunktet til en lang rekke forfattere viser vi til den oversikten Jon Skeie gir i

utredningen Eiendomsret og statsmonopol. Om statens ret til uten erstatning at innskranke eiendomsraadigheden, særlig i det øiemed at gjøre en virksomhed til statsmonopol (1923) på s. 211–230. Uttalelsene gjelder både Grunnloven §§ 97 og 105. I den samme utredningen gjennomgås for øvrig en lang rekke ulike tilfeller der lovgivningen har innført forbud eller begrensninger som rammes også igangværende næringsvirksomhet.

Fra nyere teori viser vi til Andenæs/Fliflet, Statsforfatningen i Norge (10. utg., Oslo 2006) på side 464:

«Grunnloven er ikke til hinder for at lovgivningen gjør driften av en tidligere fri næring avhengig av at utøverne fyller visse vilkår eller får tillatelse av en offentlig myndighet. De som har drevet yrket tidligere, har ikke noe rettskrav på å få fortsette, og heller ikke krav på erstatning for at de må slutte. Det kan være rimelig at de får anledning til å fortsette sin gamle virksomhet, eller at de iallfall får en avviklingsperiode, men noe grunnlovsmessig krav i denne retning har de ikke. Det er her ikke tale om inngrep i individuelle rettigheter, men om en begrensning i den alminnelige handlefrihet. ...»

Vi kan ikke se at nyere praksis bygger på fundamentalt andre utgangspunkter enn det som tidligere gjaldt, selv om Grunnloven § 97, med sikte på uegentlig tilbakevirkning, på det økonomiske området i dag oppfattes som en rettslig standard. Når Høyesterett i nyere praksis har bygd på at Grunnloven § 97 gir vern mot «uegentlig tilbakevirkning», uttrykkes det gjerne slik at bestemmelsen etter omstendighetene gir et vern mot «inngrep i etablerte rettigheter eller rettsposisjoner» (Rt. 2013 s. 1345 P avsnitt 92).

Dersom en først antok at det her var tale om tilbakevirkende inngrep i bestående rettsposisjoner, måtte spørsmålet i tilfelle bli om tilbakevirkningen er «klart urimelig eller urettferdig», eventuelt «særlig urimelig eller urettferdig», se Rt. 2013 s. 1345 P avsnitt 94 og senest stortingspensjonsdommen (HR-2016–389-A) avsnitt 78 (der formuleringen «klart urimelig eller urettferdig» nyttes). Også under en slik synsvinkel vil forbud mot en type virksomhet som tidligere har vært drevet i kraft av den alminnelige handlefrihet, iallfall som den altoverveiende hovedregel, ikke rammes av Grunnloven § 97. Om det skulle være rom for unntak i eksepsjonelle tilfeller, trenger vi ikke å gå inn på her.

Saken her gjelder et tilfelle der forbudet eventuelt gis for å ramme en aktivitet som anses samfunnsmessig uheldig, aktiviteten har vært drevet i kraft av den alminnelige handlefrihet og alle innen gruppen (pelsdyroppdretterne) rammes av forbudet uten unntak. Videre har det betydning at diskusjonen om forbud eller vesentlige begrensninger ikke er ny, slik at oppdretterne i en viss grad må være forberedt på at forbud kan komme. At igangværende næringsvirksomhet etter omstendighetene kan rammes meget hardt, kan da ikke ha avgjørende betydning i motsatt retning. Vi viser for så vidt til utdypingen av disse momentene under drøftelsen av EMK Pl-1 nedenfor.

De hensynene som eventuelt kunne begrunne anvendelse av Grunnloven § 97, særlig hensynet til likhet og forutberegnelighet, kan fullt ut ivaretas ved anvendelse av Grunnloven § 105, direkte (ved tvungen avståelse av eiendom) eller analogisk, med utgangspunkt i den utførlige rettspraksisen som finnes om dette.

Konklusjonen er at Grunnloven § 97 ikke gir pelsdyroppdretterne vern mot at det innføres forbud mot pelsdyroppdrett, også med virkning for igangværende virksomhet. Spørsmålet om en eventuell overgangsperiode blir et spørsmål om rimelighet, og ikke om hva Grunnloven § 97 krever.

3.3 Grunnloven § 105

Spørsmålet er etter dette om innføring av et generelt forbud mot å drive pelsdyroppdrett i Norge gir pelsdyroppdretterne krav på erstatning med grunnlag i Grunnloven § 105. Vi forutsetter foreløpig at et forbud innføres på nokså kort varsel, uten at vi ser det som nødvendig å presisere dette mer nøyaktig. Spørsmålet om betydningen av en overgangsperiode står dermed ikke sentralt i drøftelsen i det følgende.

Grunnloven § 105 (bokmålsversjonen) lyder:

«Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Et forbud mot å drive pelsdyroppdrett innebærer ikke at pelsdyroppdretterne «må avgi» sin «eiendom» til noen. I rettspraksis er det åpnet for analogisk anvendelse av Grunnloven § 105 der offentlige myndigheter vedtar rådighetsbegrensninger over eiendom, særlig fast eiendom. En rekke av disse sakene gjelder rådighetsbegrensninger som

er innført ut fra naturvern hensyn, men premisene i dommene har rekkevidde ut over dette.

Høyesterett har selv oppsummert praksis slik, jf. Rt. 2004 s. 1092 avsnitt 76:

«(76) Det foreligger en omfattende høyesterettspraksis om erstatning ved rådighetsinnskrenkninger. Jeg nøyer meg med å visse til oppsummeringen i Skoghøy: Rådighetsinnskrenkninger og erstatning i Lov og Rett 1995 på side 213, der han uttaler:

«Ved Høyesteretts avgjørelser i disse sakene er det blitt slått fast at det ikke er tilstrekkelig for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, at det dreier seg om et vesentlig inngrep. Etter min oppfatning må det være riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles.»»

Denne restriktive holdningen til spørsmålet om erstatning er utslag av følgende grunnleggende betraktninger som kom til uttrykk i den store konsesjonssaken (Rt. 1918 s. 403 på s. 405, kursivert av oss):

«Eiendomsretten til en gjenstand er etter en formentlig fastslått definition *retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænknninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen*. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfundsforholdene og samfundsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betragtning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har sat grænser for eierens raadighetssfære, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at indskrænke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, medmindre den herved overskrider sin kompetanse.»

Høyesterett i plenum sluttet i strandlovdommen seg til disse uttalelsene, jf. Rt. 1970 s. 67 P på s. 71. Dessuten tilføyde Høyesterett (s. 72):

«På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe

som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan også slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningslovens § 32. Jeg peker videre på hvordan konsesjonslovene påvirker eiendomsverdiene ved til dels inngripende begrensning av kretsen av kjøpere, ved vilkår om den fremtidige bruk som betingelse for konsesjon og bestemmelser om hjemfallsrett. Husleielovgivningen påvirker eiendomsverdiene ved kontroll med bruksendringer, vilkår for utleie og bestemmelse om leiens størrelse. Jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom er av stor betydning for slik eiendoms omsetningsverdi. Også utenfor den lovgivning som direkte berører fast eiendoms bruk, finnes en rekke former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene. Den løpende utvikling gir stadig nye eksempler på slik lovgivning. Bortsett fra direkte prisregulerende bestemmelser er det sjelden denne lovgivnings mål å påvirke verdiene; som regel er det andre virkninger man vil oppnå, men verdiforandringene er en naturlig følge av lovens reguleringer.»

Rettspraksis de senere tiårene har særlig vært knyttet til forbud som er rettet direkte mot rådigheten over fast eiendom, mens saken her dreier seg om forbud mot en bestemt aktivitet drevet i kraft av den enkeltes handlefrihet. Det er likevel en sammenheng mellom de to typetilfellene. I NOU 2004: 28 på s. 723 uttrykker advokat Frode Innjord det slik i sin betenkning «Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven»:

«Det forhold at staten regulerer utnyttelsen av fast eiendom, er i prinsippet et utslag av den alminnelige lovgivningskompetanse som Stortinget er tillagt i Grl § 75 bokstav a. Det er i utgangspunktet ingen grunner som tilsier at

staten når det spesielt gjelder fast eiendom, i større utstrekning enn ellers skal måtte betale erstatning for å utøve sin kompetanse til å regulere borgernes atferd. Offentlig regulering av eierrådigheten er derfor noe som den enkelte normalt må finne seg i, på samme måte som man må finne seg i at staten på andre områder regulerer tillatt atferd ved påbud og forbud. Dette gjelder både reguleringer fastsatt direkte i formell lov og reguleringer fastsatt med hjemmel i formell lov.»

På bakgrunn av et slikt resonnement, som vi slutter oss til, er det i alle fall ikke større rom for erstatning i tilfeller der et forbud er rettet mot en bestemt form for virksomhet i sin alminnelighet, og ikke utformet som et forbud mot bestemte former for rådighet over fast eiendom.

På bakgrunn av den restriktive holdningen i rettspraksis kan vi etter dette ikke se at det er grunnlag for analogisk anvendelse av Grunnloven § 105 i et tilfelle som dette. I alle fall en del av pelsdyroppdretterne vil utvilsomt kunne lide betydelig økonomisk tap som en konsekvens av forbud mot pelsdyroppdrett. Her viser vi til punkt 2.1 foran med videre henvisninger. Når dette likevel ikke er avgjørende for at pelsdyroppdretterne har krav på erstatning, viser vi særlig til følgende:

Selv om hensynet til dyrevelferd, eventuelt de etiske hensyn som ligger bak ønsket om et forbud, ikke har den samme rettslige forankringen som miljøhensyn (jf. Grunnloven § 112), er det tale om anerkjente samfunnshensyn som lovgiver utvilsomt kan legge vekt på som grunnlag for et forbud. Det er rom for at lovgiver i utviklingens medfør endrer standpunkt til hva som må anses som skadelig eller uheldig. Her viser vi til Castberg, Norges statsforfatning 3. utg. (1964) bind II s. 252.

Både i teori og praksis er det fremhevet at det særlig er lite rom for å anvende Grunnloven § 105 analogisk der den aktiviteten som forbys, i seg selv anses som samfunnsmessig skadelig eller uheldig. Vi viser til den oppsummeringen Innjording i NOU 2004: 28 på s. 726–727:

«[R]ettspraksis og teori ... viser at det må trekkes et skille ikke bare mellom rådighetsreguleringer og ekspropriasjon, men også mellom på den ene siden rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttelse som i seg selv anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, og på den andre siden rådighetsreguleringer som (bare) tar sikte på å

legge forholdene til rette for en annen konkret, konkurrerende utnyttelse .

... Når det gjelder rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttelse som i seg selv anses uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, må det ut fra den foreliggende høyesterettspraksis anses som sikker rett at selv ikke meget vesentlige inngrep i eierrådigheten vil være tilstrekkelig til å utløse erstatningsansvar etter prinsippet Grl § 105.»

Innjords gjennomgåelse gjelder særlig praksis etter naturvernloven 1970, men også annen grunnleggende rettspraksis trekkes inn.

Av betydning for vurderingen er videre at forbudet tar sikte på å ramme nettopp den aktiviteten som pelsdyroppdretterne driver. Tapet for pelsdyroppdretterne inntreier ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi deres aktivitet anses skadelig eller uheldig. Deres tap blir i utgangspunktet en uunnværlig følge av at en anerkjenner lovgivers rett til å forby oppdrettsvirksomheten. Det er vanskelig å se for seg andre tiltak enn forbud som bedre kan realisere formålet. Vi viser her til resonnementet i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) på s. 325–326.

Det er dessuten tale om et generelt forbud i den forstand at det rammer all pelsdyroppdrettsvirksomhet. Det oppstår ikke noe spørsmål om omfordeling av verdier eller annen form for forskjellsbehandling mellom ulike aktører innen næringen. Også dette taler mot at det kan være grunnlag for erstatning. Eivind Smith uttrykker poenget slik i *Konstitusjonelt demokrati*, 3. utg. 2015 på s. 461 (etter at han først har slått fast utgangspunktet om at det ikke ytes erstatning):

«I litteratur og praksis blir ulike momenter trukket inn i vurderingen av om erstatning likevel skal tilstås. Et av de sentrale er hensynet til likhet. Inngrep som rammer alle medlemmer av en kategori (for eksempel alle som har tillatelse til å selge fyrverkeri), vil vanskelig kunne utløse erstatningsplikt. Det gjelder selv om det i praksis bare er få som bli rammet.»

Som nevnt vil et forbud utvilsomt kunne ramme iallfall en del av pelsdyroppdretterne meget hardt økonomisk. En overgangsperiode (avviklingsperiode) vil utvilsomt oppfattes som rimelig sett fra pelsdyroppdretternes ståsted. Argumentet vil etter vårt syn likevel ha begrenset vekt, særlig tatt i betraktning av at enhver overgangsperiode vil føre til umiddelbar skade på de interessene lovgi-

ver ønsker å ivareta gjennom vedtakelsen av et forbud.

I praksis er det også blitt lagt vesentlig vekt på om den private parten måtte være forberedt på at restriksjoner kunne bli innført, se for eksempel Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) på s. 712. Virksomheten med oppdrett av pelsdyr bygger som nevnt på den alminnelige handlefrihet. Oppdretterne kan ikke bygge forventninger på at det er gitt ensidig tilsagn fra myndighetene om drift i en bestemt periode. Det er heller ikke ytt vederlag for å kunne drive i en bestemt periode, noe som kunne gitt grunnlag for forventninger om at det ikke ville skje endringer som rokket ved dette. Tvert imot har det i lengre tid vært usikkerhet rundt vilkårene for pelsdyroppdrett i Norge. Også spørsmålet om nedlegging av næringen har vært drøftet. Vi viser til punkt 2.2. Det har vært liten grunn til å tro at temaet ikke ville bli tatt opp igjen på et eller annet tidspunkt. Også utviklingen i andre land som det ligger nær å sammenligne med, har vist at spørsmålet om nedlegging stadig er aktuelt. Skjerpede krav kan vanskelig gi grunnlag for forventninger om at kravene ikke skulle kunne skjerpes ytterligere siden. Hele situasjonen har gitt de som driver pelsdyroppdrett, oppfordring over tid til å vurdere fortsatt drift eller andre former for virksomhet, eventuelt spredning av risikoen. Vi nevner særskilt at Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I) bygger på synspunkter som iallfall langt på vei er forlatt i senere praksis, se Innjord i NOU 2004: 28 s. 732. Høyesteretts synspunkt om at rådighetsbegrensninger etter naturvernloven som regel ville være «uventet og være mer spesiell i sin virkning overfor bestemte eiere eller rettighetshavere» (Rt. 1979 s. 971 på s. 975), slår uansett ikke til med sikte på saken her.

Det kunne spørres hvor langt kilder knyttet til tolkingen av EMK Pl-1 bør trekkes inn ved den analogiske anvendelsen av Grunnloven § 105. Etter vårt syn er det grunn til å holde fast ved at det er tale om to ulike bestemmelser (eller sett med bestemmelser) med ulike anvendelsesområder og vurderingstemaer. Slik har også Høyesterett, etter det vi kan skjønne, forholdt seg til de to bestemmelsene.

Den altoverveiende hovedregel må være at den som har investert i gjenstander som er tenkt benyttet til en type næringsvirksomhet, selv må bære risikoen for at virksomheten kan drives lovlig også i fremtiden, og bære det tapet som følger av at forbud gis. Bak de fleste eiendomsposisjoner ligger en investering eller annen form for innsats fra innehaveren. At investeringen ikke gir avkastning som forventet, er en iboende risiko ved det å

drive næringsvirksomhet, liksom investeringen i en rekke tilfeller kan gi større gevinst enn opprinnelig forutsatt. Synspunktet står særlig sterkt i en situasjon der pelsdyroppdretterne i lengre tid har vært klar over usikkerheten i bransjens rammevilkår.

Konklusjonen blir etter dette at det ikke er grunnlag for erstatning for økonomisk tap pelsdyroppdretterne måtte lide som følge av forbud, ut fra en analogisk anvendelse av Grunnloven § 105.

Uavhengig av en slik konklusjon bør en i det videre arbeidet med saken påse at vesentlige konsekvenser av et eventuelt forbud som kan fremstå som problematiske ut fra de hensynene som Grunnloven § 105 skal ivareta, må være overskuet, sml. Rt. 2007 s. 1308 (Øvre Ullern) avsnitt 42. Det dreier seg her i første rekke om hvilke tyngende konsekvenser et eventuelt lovforbud har for oppdretterne. Disse konsekvensene må det tas hensyn til når behovet for forbudet og den nærmere innretningen av det, herunder spørsmålet om overgangsperiode eller andre tiltak som kan avdempe de negative virkningene for oppdretterne, overveies.

4 Vernet etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1

Spørsmålet i det følgende er om den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (Pl-1) krever at det ved innføring av et lovforbud mot pelsdyroppdrett i Norge må ytes erstatning for lidte tap som følge av forbudet, eventuelt at det stilles krav om en overgangsperiode. Spørsmålet drøftes med sikte på pelsdyroppdrettere som i dag driver virksomhet.

EMK tilleggsprotokoll 1 gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 bokstav a. Bestemmelsene i konvensjonen skal «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning», jf. menneskerettsloven § 3.

EMK Pl-1 lyder i engelsk originaltekst:

«Art. 1 Protection of property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to

control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.»

I norsk oversettelse lyder artikkelen:

«Art. 1 Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Vernet etter artikkelen gjelder generelt «possessions». Det gjelder også for vern etter «kontrollregelen» i artikkel 1 annet ledd (jf. nedenfor om dette). Vi finner det klart at saken her dreier seg om inngrep i «possessions» i Pl-1 sin forstand. EMD har i sin praksis utviklet et meget vidt begrep om hva som er «possessions», jf. Høyesteretts sammenfatning i Rt. 2008 s. 1747 (Hopen) avsnitt 41:

«Det som etter EMK Pl-1 er vernet mot inngrep er «possessions». Slik dette er blitt forstått av EMD, er den norske oversettelsen ikke trefende. Det er på det rene at «possessions» er tolket meget vidt, slik at også rettigheter som ligger fjernt fra den alminnelige bruk av eiendomsbegrepet omfattes. Det synes å være en rimelig sammenfatning av EMDs praksis at bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt.»

Vi viser også til EMDs plenumssak *Van Marie mfl. mot Nederland*, 26. juni 1986 (nr. 8543/79, 8674/79 og 8685/79) avsnitt 41 til 42.

Det kan nok diskuteres hva som er den relevante «eiendom» – eller «possessions» – i saken her. Til forskjell fra en del saker fra EMD som det ellers umiddelbart kunne ligge nær å sammenligne med, foreligger det ikke noen offentlig tillatelse som det gripes inn i (sml. for eksempel *Tre*

Traktorer Aktiebolag mot Sverige, 7. juli 1989 (nr. 10873/84) avsnitt 53. Vi kommer siden tilbake til betydningen av dette for proporsjonalitetsvurderingen.

Etter vårt syn er det i saken her mest nærliggende å ta utgangspunkt i at inngrepet i saken her reduserer pelsdyroppdretternes muligheter for å utnytte formuesposisjoner – enten det er tale om fast eiendom eller annet – som inngår i deres virksomhet, og at det er disse formuesposisjonene som utgjør de relevante «possessions». Vi finner støtte for en slik tilnærming i EMDs praksis, se for eksempel *Malik mot Storbritannia*, 13. mars 2012 (nr. 23780/08) avsnitt 94. At for eksempel *Malik* dreide seg om verdien av virksomheten til en typisk profesjonsutøver (lege), gjør neppe noen forskjell. Når det gjelder hvilke nærmere økonomiske tap et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett vil medføre, viser vi til analysen i Menon-rapporten punkt 3.

Det gjelder på den annen side også en vesentlig begrensning i begrepet «possessions»: Vernet om eiendomsretten garanterer ikke en rett «to acquire property (erhverve eiendom), jf. storkammerdommen *Kopecky mot Slovakia*, 28. september 2004 (nr. 44912/98) avsnitt 35 bokstav b med videre henvisninger. Fremtidig inntekt omfattes bare av eiendom «Once it has been eamed, or an enforceable claim to it exists», jf. *Malik* avsnitt 93 med videre henvisninger.

Vi finner det videre klart at et eventuelt lovfestet forbud mot pelsdyroppdrett, innebærer inngrep i pelsdyroppdretternes «possessions», slik «possessions» er forstått foran.

I plenumsavgjørelsen *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*, 23. september 1982 (nr. 7151/75 og 7152/75) ble Pl-1 tolket til å inneholde tre spesifikke regler, jf. dommens avsnitt 61. Selv om det etter alle tre reglene må skje en vurdering av om det foreligger et inngrep, om inngrepet har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er proporsjonalt, og domstolen generelt har understreket nødvendigheten av å se forståelsen av de tre reglene i sammenheng, kan det ha betydning å skille. Dette skyldes at EMD har trukket opp noe ulike retningslinjer for når et inngrep anses proporsjonalt under de tre reglene. Solheim, *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon* (2010) s. 99–113, særlig s. 110–113 omtaler betydningen etter de tre alternativene av at det ved inngrep ytes økonomisk kompensasjon. Vi viser også til Høyesteretts omtale av spørsmålet i storkammerdommen HR-2016–304-S (*Guldberg*) avsnitt 46:

«Og det later til at subsumsjonen virker styrende for forholdsmessighetsvurderingen, for så vidt som kontrollregelen normalt ikke krever at det skal betales erstatning eller annet vederlag.

Spørsmålet om økonomisk kompensasjon er snarere ett av en rekke tema i en bredere og mer samlet vurdering, hvor utgangspunktet hele tiden er at konvensjonsstatene i stor utstrekning – og uten vederlag til den som rammes – kan regulere og kontrollere utnyttelsen av privat eiendom.»

Hvilken regel som anvendes, er avhengig av inngrepet art. Den første regelen i artikkel 1, prinsippregelen, kommer til uttrykk i første ledd første setning og knesetter det generelle prinsippet om retten til å nyte sin eiendom i fred. Den andre regelen, avståelsesreglen, fremgår av første ledd andre setning og tillater avståelse av eiendom på nærmere bestemte vilkår. Den tredje regelen, kontrollregelen, som fremgår av andre ledd, anerkjenner statens rett til å iverksette samfunnsregulerende tiltak.

Avståelsesregelen kommer til anvendelse både ved formell ekspropriasjon og tilfeller der inngrepet er av en slik art at det må likestilles med en formell avståelse av eiendomsretten – av EMD omtalt som «de facto expropriation», se for eksempel storkammerdommen *Depalle mot Frank rike*, 29. mars 2010 (nr. 34044/02) avsnitt 78 med videre henvisninger.

Et forbud mot pelsdyroppdrett innebærer ingen formell overføring av eiendom knyttet til pelsdyroppdrett. Vi er ikke kjent med at EMD har gitt noen nærmere generell definisjon av hva det ligger i «de facto expropriation». Det finnes imidlertid en omfattende praksis som belyser hva EMD legger i «de facto expropriation». I *Matos e Silva, Lda. mfl. mot Portugal*, 16. september 1996 (nr. 15777/89) uttaler EMD om dette alternativet (jf. avsnitt 85):

«Although the right in question had lost some of its substance, it had not disappeared. The Court notes, for example, that all reasonable manner of exploiting the property had not disappeared seeing that the applicants continued to work the land. The second sentence of the first paragraph (PI-1-1) is therefore not applicable in the instant case.»

I Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (3. utgave 2010 s. 950) sammenfattes innholdet i «de facto expropriation» slik at «kla-

gers eiendomsrett i praksis er blevet indholdsløs, så klager ikke længere kan udnytte sin eiendom på en meningsfuld måde.» I Solheim, Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (2010) på side 67 uttales det at det kreves at «eieren med endelig virkning har tapt alle rimelige muligheter til eiendomsutnyttelse».

Vi viser også til de eksemplene Solheim, Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (2010) på s. 67 nevner på at inngrep etter EMDs vurdering har falt inn under avståelsesregelen.

I *Tre Traktorer Aktiebolag* begrunnet EMD anvendelse av kontrollregelen slik (avsnitt 55):

«Severe though it may have been, the interference at issue did not fall within the ambit of the second sentence of the first paragraph. The applicant company, although it could no longer operate Le Cardinal as a restaurant business, kept some economic interests represented by the leasing of the premises and the property assets contained therein, which it finally sold in June 1984...»

I *Jan Edgar (Liverpool) Ltd. mot Storbritannia*, 25. januar 2000 (nr. 37683/97) legger EMD til grunn at et forbud mot salg av håndvåpen skulle vurderes etter kontrollregelen (avgjørelsen s. 7). Tilsvarende ble samme år av EMD lagt til grunn i en rekke avvisningsavgjørelser med et lignende faktum. Kontrollregelen synes å ha blitt anvendt i avvisningsavgjørelsen *Friend and the Countryside Alliance mfl. mot Storbritannia*, 24. november 2009 (nr. 16072/06 og 27809/08) avsnitt 57 (forbud mot jakt på ville dyr med bruk av hund, med nærmere fastsatte unntak).

Et særlig spørsmål er om alle de formuesposisjonene det er tale om å gripe inn i og som anses knyttet til virksomheten, skal vurderes samlet, eller om de skal vurderes hver for seg. Formuesposisjonene inngår etter vårt syn som et hele, knyttet til pelsdyroppdrettsvirksomheten. Vi antar at det må skje en samlet vurdering. Dette innebærer at en ikke kan skille ut enkelte løsøreobjekter (eller deler av den faste eiendom eller bestemte typer rådgighet over denne) og bygge på at nettopp denne delen ikke lenger kan utnyttes på en meningsfull måte, med den konsekvens at avståelsesreglen kommer til anvendelse for disse.

På bakgrunn av praksis har vi kommet til at det inngrepet overfor pelsdyroppdretterne som ligger i et forbud mot pelsdyroppdrett, normalt skal vurderes etter kontrollregelen. Vi baserer forholdsmessighetsvurderingen i det følgende på

at det er kontrollregelen som kommer til anvendelse.

Vi bemerker for ordens skyld at vi ikke har grunnlag for å si noe om hvorvidt avståelsesregelen kan få anvendelse i helt spesielle tilfeller.

Etter kontrollregelen stilles det krav om at inngrepet har hjemmel i lov. Vi går ikke nærmere inn på lovskravet.

Det er videre et vilkår etter Pl-1 annet ledd at inngrepet er «in accordance with the general interest». Vi nevner at EMK P-1-1 første ledd taler om «the public interest» – uten at denne nyanseforskjellen får betydning.

Om begrunnelsen for et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett opplyser Landbruks- og matdepartementet i brevet hit at denne «vil ... være knyttet til en etisk vurdering av at formålet med dyreholdet ikke er matproduksjon, men pels, eventuelt til dyrevelferden i pelsdyroppdrett». Hensynet til dyrevelferd kan omfatte manglende etterlevelse av regelverket eller at det er for vanskelig å sikre et tilstrekkelig godt nivå på dyrevelferden selv om regelverket etterleves. Videre kan et forbud begrunnes i at formålet med pelsdyroppdrett ikke kan forsvare belastningene på dyrene, i motsetning til for eksempel formålet med matproduksjon. Vi antar at alle disse tre typer begrunnelser hver for seg er legitime begrunnelser for et forbud. Vi nevner for fullstendighetens skyld at EMD i avvisningsavgjørelsen *Friend* anerkjente at et forbud mot jakt ved bruk av hunder kunne begrunnes i hensynet til dyrevelferd, jf. avgjørelsens avsnitt 56.

Hvordan forbudet er begrunnet, kan få en viss betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Dersom for eksempel forbudet er begrunnet i manglende etterlevelse av regelverket, kan det at det foreligger mindre inngripende tiltak som kan sikre etterlevelse, tale for at et forbud er uforholdsmessig, jf. Solheim, Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (2010) s. 82. Vi viser likevel til det vi sier nedenfor om betydningen av at tiltaket har form av et generelt tiltak.

Inngrep i eiendomsretten må videre oppfylle kravet til forholdsmessighet (også kalt proporsjonalitet). Dette kravet er i EMDs dom *Sporrong og Lönnroth* avsnitt 69 formulert slik:

«[T]he Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights».

En slik «fair balance» (rimelig balanse) foreligger ikke hvis den private som rammes, må bære «an individual and excessive burden», jf. for eksempel storkammerdommen *Depalle mot Frankrike* avsnitt 83. Det tilsvarende franske uttrykket som er benyttet av EMD, er «une charge speciale et exorbitante». Om dette kriteriet uttaler Høyesterett i storkammer følgende (HR-2016–304-S Guldberg avsnitt 45):

«På norsk vil antakelig uttrykket «en individuell og overdreven byrde» kunne være noenlunde dekkende, se til sammenligning NOU 2013: 11 side 27, som bruker formuleringen «en individuell og urimelig byrde».

Det må etter dette skje en avveining mellom den samfunnsinteressen som begrunner inngrepet og situasjonen til dem som rammes av inngrepet – her pelsdyroppdretterne. Det er tale om en helhetsvurdering hvor en lang rekke momenter kan spille inn. Dette gjør det vanskelig å finne sammenlignbare saker fra EMD eller andre domstoler. Vi nevner for ordens skyld at vi har gjort oss kjent med den tilsendte dommen 10. november 2015 fra nederlandske Gerechthof i Haag. Den nederlandske domstolen, som kan sammenlignes med lagmannsretten i Norge, konkluderte med at et lovfastsatt forbud mot minkoppdrett ikke krenket EMK Pl-1. Lovgivningen ga pelsdyroppdretterne en lang avviklingsperiode.

Av praktiske grunner må vi ved vurderingen ta utgangspunkt i situasjonen til oppdretterne mer generelt. Vi kan naturlig nok ikke vurdere om forholdsmessighetsvurderingen i eksepsjonelle tilfeller kunne falle ut annerledes enn det vi legger til mer generelt nedenfor. Vi kommer mot slutten likevel kort tilbake til grunn betydningen av å se på hvordan inngrepet rammer den enkelte oppdretteren.

Som nevnt må inngrepet bedømmes etter «kontrollregelen» i Pl-1 annet ledd. Handlingsrommet for staten – og den skjønnsmarginen som tilstås ved etterfølgende prøving av tiltaket – vil normalt være større ved inngrep som omfattes av kontrollregelen enn ved inngrep som omfattes av avståelsesregelen. Handlingsrommet må likevel bero på en nærmere vurdering av begrunnelsen for inngrepet og hva inngrepet nærmere går ut på. Ut fra det vi nedenfor sier om disse forholdene, antar vi at det i utgangspunktet er tale om et vidt handlingsrom for lovgiver.

Når det gjelder begrunnelsen for inngrepet, viser vi til beskrivelsen foran. Etter vårt syn er det her er tale om samfunnsmessige hensyn som

generelt er anerkjente, og som må veie relativt tungt i en rettslig vurdering av tiltakets proporsjonalitet. Det gjelder enten begrunnelsen primært gjelder dyrevelferd eller den primært gjelder dyreetikk.

Vi finner grunn til å si noe nærmere om inngrepet art. Et forbud, rettet mot selve adgangen til å drive pelsdyroppdrett, synes å være det tiltaket som best kan ivareta de hensynene som ønskes ivaretatt, enten det er å unngå unødig lidelse (dyrevelferd), etiske hensyn eller begge deler.

Det er også av betydning at det er tale om et generelt forbud, rettet mot alle som driver denne typen virksomhet, og som vedtas av lovgiver. Det er dermed ikke spørsmål om å prioritere noen innenfor næringen fremfor andre. Det er heller ikke tale om å begrense pelsdyrnæringen for å fremme andre næringer. Begge disse forholdene gjør at tiltaket vanskelig kan sammenlignes med ekspropriasjon eller ekspropriasjonslignende tilfeller, som ville ha falt inn under avståelsesalternativet i Pl-1, og der hensynet til likebehandling ville ha kommet inn med større tyngde.

Vi viser også til at EMD har anerkjent fordelene ved at et tiltak, dersom det først finnes å være godt begrunnet etter en avveining av de kryssende hensyn, utformes generelt, blant annet fordi dette kan forhindre usikkerhet, rettsprosesser, kostnader, forsinkelse, diskriminering og vilkårlighet. Vi viser her særlig til EMDs analyse i storkammerdommen *Animal Defenders International mot Storbritannia*, 22. april 2013 (nr. 48876/08) avsnitt 107–110. I avsnitt 109 heter det:

«It follows that the more convincing the general justifications for the general measure are, the less importance the Court will attach to its impact in the particular case.»

De hensynene som taler for at forbudet gjennomføres generelt og mest mulig uavkortet, må like fullt veies mot konsekvensene for pelsdyroppdrettere som i dag driver virksomhet. Avgjørende blir som nevnt om oppdretterne – hver for seg – kan sies å bli rammet av «an individual and excessive burden» – «en individuell og overdreven byrde».

De økonomiske konsekvensene for den enkelte oppdretteren kan bli meget harde, særlig hvis en tar utgangspunkt i tidspunktet for et eventuelt lovvedtak. Vi viser til punkt 2.2 med videre henvisninger. Vi finner likevel grunn til å peke på at hvor hardt inngrepet oppleves, kan avhenge av en rekke forhold, blant annet om pelsdyroppdrett er eneste inntektskilde, gjeldsbyrde, mulighet for

alternativ bruk av formuesposisjoner som er knyttet til virksomheten m.m. Det kan også ha betydning hvordan virksomheten er organisert juridisk (for eksempel som enkeltpersonforetak eller aksjeselskap).

At pelsdyroppdretterne rammes, vil imidlertid være en uunngåelig konsekvens av et forbud, og det ligger i sakens natur at det i første rekke vil være nettopp oppdretterne som rammes. Et forbud mot oppdrett kan simpelthen ikke gjennomføres uten at deres virksomhet rammes, og med de tapene som dermed vil kunne inntre.

Hensynet til pelsdyroppdretterne gjør det likevel nødvendig å vurdere mellomløsninger mellom et forbud som gjelder umiddelbart og for alle, og en løsning der oppdrettsvirksomheten tillates å fortsette som i dag.

Etter det vi kan skjønne, er det to hovedalternativer for å ivareta pelsdyroppdretterne ved en eller annen form for mellomløsning.

Ett alternativ kunne være å vedta en overgangsperiode for allerede igangværende virksomhet. For at denne skal ha betydning for oppdretternes stilling, må den være av ikke ubetydelig lengde.

En overgangsperiode griper direkte inn realiseringen av de formålene som forbudet skulle ramme. Det foreligger etter dette en genuin konflikt mellom de samfunnsmessige hensyn og hensynet til pelsdyroppdretterne. Til dette kommer at en for lang utfasingsperiode kan innebære ytterligere betenkeligheter knyttet til dyrevelferd og naturmangfold, se nærmere NOU 2014: 15 s. 109. Vi understreker imidlertid at det synes å være usikkerhet om konsekvensene på dette punktet. På den annen side kan det ved vurderingen av om en overgangsperiode bør innrømmes, neppe være uten betydning at de forholdene som har ført til at pelsdyroppdrett i dag er regnet som omstridt, har eksistert over lengre tid, uten at forbud er innført.

Det andre alternativet, som ikke innebærer betenkeligheter av samme typen som nevnt like foran, er å innføre en eller flere ordninger med økonomisk kompensasjon. Her vil imidlertid de generelle argumentene som taler mot å gi krav på kompensasjon når en virksomhet begrenses eller forbyes, og som norsk rett har bygd på i lang tid, komme inn med full tyngde. Vi viser her til drøftelsen etter Grunnloven § 105.

Det er godt mulig at pelsdyroppdretterne i mindre grad enn andre næringsdrivende kan finne alternativ anvendelse (eventuelt avhending mot vederlag) for formuesposisjoner som i dag er knyttet til oppdrettsvirksomheten, herunder den faste eiendommen. Dette vanskeliggjør mulighe-

ten for tilpasning som følge av et eventuelt forbud. Slik sett kan de sies å bli rammet hardere enn de fleste andre hvis virksomhet må opphøre på grunn av lovforbud. Spørsmålet er likevel hvem som – ved avveiningen mellom de samfunnsmessige hensyn og hensynet til oppdretterne – må bære risikoen for dette. Dette gjelder enten det er spørsmål om overgangsordninger eller økonomisk kompensasjon. EMDs praksis viser at det har vesentlig betydning om den private parten har berettigede forventninger («legitimate expectations») om å kunne fortsette sin virksomhet, eventuelt fortsette den uten vesentlige nye restriksjoner, i en viss periode fremover i tid. I så fall kan fravær av en overgangsperiode, eventuelt annen form for kompensasjon, føre til krenkelse av Pl-1.

Vi nevner først Høyesteretts resonnement i Rt. 2013 s. 1345 P (strukturkvoter) avsnitt 153, der det ble vektlagt at en privat part som driver kommersiell virksomhet, må forventes å ta høyde for risikoen i driften, og at inngrepet dermed blir mindre byrdefullt. Dette må gjelde også for pelsdyroppdrettere.

Noen saker fra EMD kan kaste lys over hva som ligger i kravet om ivaretagelse av den private partens berettigede forventninger.

EMDs dom i *Vékony mot Ungarn*, 13. januar 2015 (nr. 65681/13) gjaldt lovbestemt opphør av adgang til å selge tobakksprodukter etter tidligere gitte tillatelser, kombinert med en nyordning der myndighetene ga tillatelser etter konkurranse. Det forhold at en søker hadde hatt tillatelse etter den tidligere ordningen, medførte ikke fordeler fremfor andre søkere etter den nye ordningen. Klageren hadde som del av sin butikkvirksomhet solgt tobakk i opp mot 20 år med grunnlag i tillatelse, men nådde ikke opp i konkurransen om ny tillatelse. I tråd med fristen som fulgte av loven, måtte klageren stanse tobakkssalget tre måneder senere, og bortfallet av tobakkssalget medførte at forretningen ikke lenger var lønnsom, slik at den måtte opphøre.

EMD pekte i *Vékony* på at det bare gikk ti måneder fra vedtakelsen av den nye loven til klageren måtte stanse salget av tobakk, og at det bare gikk tre måneder fra han hadde fått avslag på søknaden om tillatelse etter den nye ordningen. Sett i sammenheng med at klageren i 20 år hadde nytt godt av en tillatelse til å selge tobakk, var disse to overgangsperiodene «hardly sufficient», jf. avsnitt 34. Lengden på perioden ble også betegnet som «very short», jf. avsnitt 35.

EU-domstolen har sin i prejudisielle avgjørelse i sak C-98/14 *Berlington mfl. mot Ungarn* 11. juni 2015 tolket EMDs dom i *Vékony*. Saken gjaldt EU-

rettslige spørsmål som et forbud mot drift av spilleautomater utenfor kasinoer reiste, jf. avgjørelsen side 13 til 14. EU-domstolen uttalte følgende med henvisning til *Vékony* avsnitt 34 og 35 om de kravene som fulgte av EU-rettens «principle of legal certainty» med tilhørende «protection of legitimate expectations» (avsnitt 85):

«In that regard, it should be noted that, when the national legislature revokes licences that allow their holders to exercise an economic activity, it must provide, for the benefit of those holders, a transitional period of sufficient length to enable them to adapt or reasonable compensation system. (see, to that effect, European Court of Human Rights, *Vékony v. Hungary*, no. 65681/13, §i34 and 35, 13 January 2015). »

Vi finner grunn til å peke på at det er relevante forskjeller mellom dommen i *Vékony* og saken her. EMD knyttet sin begrunnelse opp mot at den private parten hadde hatt tillatelse til å drive virksomheten. Dessuten var det i *Vékony* ikke tale om noe forbud mot salg av tobakk, men en omlegning med sikte på å bringe omsetningen av samme typen produkter inn i mer betryggende former. Til dette kom at EMD i den samlede vurderingen også anførte andre argumenter for at det forelå krenkelse av Pl-1.

I den britiske saken *Friend* ble det etter langvarig og omfattende offentlig debatt, utredning og parlamentsbehandling vedtatt forbud mot jakt med bruk av hunder. Saken kan sies å være av særlig interesse fordi den dreide seg om et forbud mot en bestemt aktivitet, begrunnet i dyrevelferdshensyn, og spørsmålet var særlig om dette krenket Pl-1 for personer hvis økonomiske virksomhet ble berørt av forbudet.

EMD aksepterte som en generell premiss, under henvisning til avvisningsavgjørelsene i *C.M E Firearms Ltd. and Bradford Shooting Centre mfl. mot Storbritannia*, 26. september 2000 (nr. 37674/97 og 37677/97) (se nedenfor) at «a ban on activity which is introduced by legislation will inevitably have an adverse financial impact on the prohibited activity», men viste til at myndighetenes vurdering av hvilke tap som burde erstattes ville bli respektert av EMD «unless it is manifestly arbitrary or unreasonable». Vi bemerker for ordens skyld at denne vide skjønnsmarginen ble uttrykt særskilt med sikte på prøvingen for EMD.

Det fremgår ikke av avgjørelsen i *Friend* at lovgivningen inneholdt overgangsregler, sml. avsnitt 30. EMD aksepterte at det ble ikke gitt noe erstat-

ning til de næringsdrivende som tilbød tjenester i tilknytning til jaktvirksomheten for påførte tap, jf. avsnitt 57. Som ledd i begrunnelsen viste EMD at jaktaktiviteter hadde fortsatt også etter den nye loven, uten hunder, og at dette syntes å bekrefte parlamentets (House of Commons') standpunkt om ikke å yte erstatning. Det er uklart hvor stor vekt dette siste momentet ble tillagt av EMD. Klagen etter PI-1 ble avvist som «manifestly ill-founded».

Avvisningsavgjørelsen synes uansett å bygge på at det har betydning for forholdsmessighetsvurderingen at de som rammes, gjennom forutgående utredning, debatt og deretter behandlingen i de lovgivende organer må være forberedt på at forbud kan bli vedtatt.

I avvisningsavgjørelsen *C.E.M Firearms* avviste EMD som «manifestly ill-founded» en klage rettet mot et parlamentsfastsatt lovforbud mot visse håndvåpen av en viss størrelse, med siktemål å øke den offentlige tryggheten. Det ble gitt kompensasjon til dem som måtte levere fra seg våpnene. Det ble ikke gitt kompensasjon for tap som ble lidd av bedrifter som baserte sin aktivitet på denne typen våpen. EMD viste i sin begrunnelse blant annet til at klagerne (eier og drivere av pistolklubber) i lang tid hadde måttet forholde seg til gradvis strengere regler. Under henvisning til saken *Fredin mot Sverige*, 16. februar 1991 (nr. 12033/86) (se nedenfor) antok EMD at det da ikke forelå noen rimelig forventning («legitimate expectation») om at bruken av bestemte typer våpen fortsatt ville forbli lovlig. EMD uttalte videre (s. 9):

«The Court further observes that legislative measures introducing controls on the ownership or use of particular articles in the interests of public health or safety will inevitably have an adverse financial impact on many categories of business which are dependent to a greater or lesser extent on the continued use of the articles in question, the nature and extent of the impact varying from category to category and from business to business within each category.»

EMD har truffet flere lignende avgjørelse knyttet til dette lovforbudet. I *Ian Edgar (Liverpool) Ltd. mot Storbritannia*, 25. januar 2000 (37683/97) var klageren grossist i salg av skytevåpen. Også denne klagen ble avvist, bl.a. under henvisning til at betydelige deler av virksomheten ikke ble berørt av forbudet og at virksomheten hadde fått kompensasjon for våpen som måtte innleveres.

Fredin mot Sverige gjaldt om tilbakekall av tillatelse til utvinning av grus i et grustak krenket PI-1. Klagerne hadde foretatt betydelige investeringer knyttet til virksomheten på et tidspunkt der lovgivningen bestemte at tillatelsen kunne trekkes tilbake etter en viss periode. Tilbakekallet av tillatelsen førte til «substantial loss» for klagerne, og klagerne fikk ingen erstatning. Kort tid etter utløpet av denne perioden besluttet myndighetene å tilbakekalle tillatelsen med en overgangsperiode på 3 år og elleve måneder. Domstolen mente lovgivningen på det tidspunktet da klagerne foretok investeringen, ikke ga grunnlag for en forventning om å kunne fortsette utvinningen «for a long period of time», jf. avsnitt 54. Klagerne kunne ikke forvente noe mer enn den plikten den svenske lovgivningen gav myndighetene til å «take due account of their interests», jf. avsnitt 34 og 54. Videre vektla domstolen overgangsperioden, jf. avsnitt 54 og 55. Følgelig kom domstolen til at tilbakekallet av tillatelsen var forholdsmessig.

Vi sammenfatter vårt syn slik: Hovedspørsmålet etter EMK PI-1 er om det kreves en overgangsperiode eller annen form for kompensasjon for å ivareta pelsdyroppdretterne ved et eventuelt forbud mot pelsdyroppdrett i Norge. Spørsmålet gjelder dem som i dag driver pelsdyroppdrett.

Som nevnt er det vanskelig å finne saker fra EMD som direkte kan sammenlignes med saken her. Vurderingen må uansett skje med utgangspunkt i de generelle retningslinjene EMD har oppstilt. Avgjørende er om nyordningen innebærer «a fair balance ... between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights». En slik «fair balance» foreligger ikke hvis den private som rammes, må bære «an individual and excessive burden». Vi gjør oppmerksom på at det kan synes å ha vært en utvikling i retning av et sterkere eiendomsvern de siste 30 årene, jf. Høyesteretts påpekning av dette i storkammerdommen HR-2016–304-S (Guidberg) avsnitt 48 med henvisning til EMD sak *Lindheim mfl. mot Norge*, 12. juni 2012 (nr. 13221/08 og 2139/10) avsnitt 135.

Etter vårt syn foreligger det i saken her en rekke generelle argumenter til fordel for at Stortinget må kunne vedta et forbud mot pelsdyroppdrett også med virkning for igangværende virksomhet uten tapsbegrensende tiltak. Vi viser til at det i utgangspunkt er tale om inngrep som er omfattet av kontrollregelen i PI-1, at forbudet hviler på formål som generelt må anses å veie relativt tungt, at et forbud er særlig egnet til å ivareta formålet eller formålene som her er aktuelle, og at

forbudet er tenkt utformet generelt. Det har videre betydning at en eventuell overgangsperiode vil kunne gå ut over de hensynene lovgiver ønsker å ivareta.

Disse momentene som taler for at et forbud kan gis virkning også for igangværende virksomhet, må like fullt veies mot behovet for å beskytte pelsdyroppdretternes vern om sin eiendom. Oppdretterne som i dag driver virksomhet, vil utvilsomt kunne rammes hardt gjennom et forbud som får umiddelbar virkning, slik at det er behov for å vurdere særskilt hvordan deres interesser kan og bør ivaretas. Det kan i den sammenheng ha en viss betydning at de forholdene som har ført til at pelsdyroppdrett i dag er regnet som omstridt, har eksistert over lengre tid.

En overgangsordning (avviklingsperiode), økonomisk kompensasjon eller en kombinasjon av disse virkemidlene synes i tilfelle nærliggende for å dempe de negative virkningene av inngrepet.

Et springende punkt er hvilke berettigede forventninger oppdretterne vil kunne ha om å kunne drive videre i en periode fremover. Når det gjelder usikkerheten om pelsdyrnæringens fremtid, viser vi til punkt 2.2 foran og de ytterligere momentene som er trukket frem under drøftelsen av Grunnloven § 105. Sett på bakgrunn av denne usikkerheten og det faktum at oppdretterne ikke har hatt noe særskilt grunnlag for å kunne forvente opprettholdelse av driften i en bestemt periode fremover, antar vi at oppdretterne i det minste må bære en meget vesentlig del av den økonomiske byrden som følger av at et forbud innføres.

Det finnes som nevnt ikke saker fra EMD som saken her uten videre kan sammenlignes med. De overordnede kriteriene som EMD har oppstilt, kan trekke i retning av at lovgiver må tilstå oppdrettere som rammes særlig hardt, en rimelig overgangsperiode eller annen form for kompensasjon. Tilsvarende kan enkelte av de sakene vi har omtalt særskilt foran, hevdes å trekke i samme retning, selv om de også på viktige punkter skiller seg fra saken her. En er her på et område hvor lovgiver i utgangspunktet må antas å ha en nokså vid skjønnsmargin, også når det gjelder spørsmålet om hvordan de igangværende virksomhetene bør ivaretas. Vi nevner i den forbindelse at det kan synes uklart ut fra EMDs praksis hvilken betydning det har om en virksomhet som må avvikles på grunn av forbud, tidligere har vært drevet med grunnlag i tillatelse.

Vi understreker at en ved vurderingen av hva som rammer særlig hardt, prinsipielt ikke bare kan ha for øyet en sammenligning mellom ulike pelsdyroppdrettere. Det er også vesentlig å se

spørsmålet i en bredere sammenheng, idet lovgiver i en rekke tilfeller over tid vil stå overfor spørsmålet om å innføre forbud mot virksomhet som anses som skadelig eller uheldig.

Dersom en vil være på den sikre siden, og for å unngå krenkelse i et større eller mindre antall enkelttilfeller, ligger det nær å vurdere en overgangsperiode (avviklingsperiode) av ikke uvesentlig lengde, med sikte på at oppdretterne gis rimelig mulighet til å omstille seg. Alternativt kan hensynet til oppdretterne ivaretas gjennom ordninger med økonomisk kompensasjon. I den brede rimelighetsvurderingen som ligger i kravet om «fair balance», må det etter vårt skjønn kunne tas hensyn til alle typer offentlige ordninger, enten det er tale om statlige eller kommunale, som gir mulighet for å avdempe de negative følgene for den enkelte som følge av et forbud. Vi antar at dette gjelder uavhengig av om ordningene er særskilt rettet inn mot avviklingen av pelsdyrnæringen eller det er tale mer generelle ordninger som også kommer pelsdyroppdretterne til gode. Også modifikasjoner som har en lignende funksjon som økonomisk kompensasjon, vil spille inn. For eksempel vil det utvilsomt ha betydning at det eventuelt er tillatt å selge skinn som allerede er produsert fra dyr som avlives ved avviklingen (sml. ordningen i *C.E.M Firearms*, der det ble gitt kompensasjon for innleverte våpen).

Hvorvidt det vil inntre krenkelse av EMK Pl-1, vil til syvende og sist bero på omstendigheter knyttet til den enkelte oppdretter. For eksempel vil spørsmålet om krenkelse ikke oppstå for oppdrettere som umiddelbart, eventuelt etter en overgangsperiode som vedtas, kan omstille seg til annen virksomhet uten økonomisk tap av betydning. Vi nevner også at lovgiver etter vårt syn ikke kan bære risikoen for ethvert individuelt forhold som fører til at omstilling mislyktes.

Vi har på den annen side ikke sikkert grunnlag for å si at det er et rettslig nødvendig etter EMK Pl-1 å innføre en overgangsperiode av vesentlig lengde, selv i fravær av særlige kompensasjonsordninger, for et betydelig antall oppdrettere. Etter vårt syn er det av betydning at en i et eventuelt videre arbeid med innføring av forbud ytterligere konkretiserer hvilke virkninger dette vil få for igangværende virksomheter. Det vil være en fordel om en ser alle former for tiltak som kan avdempe de uheldige virkningene for oppdretterne, i sammenheng.

Vi nevner avslutningsvis også at EMD ved sin overprøving av nasjonale tiltak har lagt vekt på kvaliteten av den prosessen som har vært frem

mot vedtakelse av et inngrep. Momentet vil kunne få betydning også her.

I senere kontakt har Landbruks- og matdepartementet også bedt oss ta stilling til hvor langt det er adgang til å fastsette nye vesentlige restriksjoner på pelsdyroppdrett uten overgangsperiode eller erstatning. Spørsmålet er først og fremst aktuelt etter EMK Pl-1. Vi nøyer oss her med å

peke på at de rettslige utgangspunktene for vurderingen vil være de samme som ved et totalforbud. Det må uansett skje en konkret vurdering blant annet ut fra virkningene for oppdretterne som rammes. I den grad virkningene blir mindre omfattende, taler dette ytterligere mot at inngrepet vil innebære krenkelse overfor enkelte oppdrettere.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Ragna Følling Elgjo/

Landbruks- og matdepartementet

Trykk: 07 PrintMedia –11/2016

