

Høringsuttalelse: NOU 2014:15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Innledende kommentarer

Utredningen NOU 2014:15 «Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?» (heretter kalt utredningen) gir etter vår mening en grundig og god gjennomgang av pelsdyrnæringen. Beskrivelsen av driftsformene, de dyrevelferdsmessige og etiske utfordringene, regelverket og det offentlige tilsynet samsvarer godt med vår erfaring og oppfatning. Vi har ingen merknader til del I («Mandat, utvalg og sammendrag») og II («Historikk, næringen i dag, rammevilkår og naturmangfold»). Mattilsynet er forvaltere av dyrevelferdsregelverket, og vårt samfunnsoppdrag innebærer blant annet å fremme god dyrevelferd, respekt for dyr og etisk forsvarlig hold av dyr. Vårt høringssvar vil konsentrere seg mest om de delene av rapporten som omhandler dette, det vil si spesielt kapittel 7 og 8. Vi har også noen kommentarer til kapittel 9 og 11.

Kommentarer til kapittel 7: Etske spørsmål rundt pelsdyrhold

Mattilsynet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger i avsnitt 7.2.3 av hvordan gjeldende regelverk imøtekommer utfordringene påpekt i St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd. Det samme gjelder beskrivelsen av regelverksetterlevelsen i avsnitt 7.2.4 og forutsetningene for dyrevelferden som beskrevet i avsnitt 7.2.5. Vi slutter oss også til utvalgets konklusjon; at til tross for at regelverket nylig er revidert og tilsynelatende tilstrekkelig på de fleste områder, er det fortsatt velferdsutfordringer i dagens pelsdyrhold. Vi vil i det følgende utdype hva vi mener disse utfordringene består i.

Dagens driftsformer

Mattilsynet vurderer dagens driftsformer for hold av pelsdyr som dyrevelferdsmessig utfordrende. Dyrevelferdsloven sier at «*dyr skal 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 levestandard skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel» (jf. § 23). 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. 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 tilfredsstillt i dagens driftsformer. Utvalgets mindretall uttrykker da også i sin anbefaling: «Det er fortsatt 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 slutter seg til denne vurderingen og mener at denne tvilen må komme dyrene til gode. Behovet for å utvikle nye driftsformer som i større grad ivaretar atferdsbehovene hos rev og mink, ble påpekt allerede i St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd og av Mattilsynet i forbindelse med vår revisjon av pelsdyrforskriften i 2010 (gjengitt i pkt. 7.2.5). 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, slik stortingsmeldingen anfører.

Formålet med pelsdyrhold

I kapittel 7.3 omtales betydningen av formålet ved vurdering av pelsdyrhold. Utvalget påpeker at dersom man har innvendinger mot formålet med pelsdyr, må man også stille spørsmål ved om bruk av dyr til formål som sport og spill er akseptabelt. Utvalget uttaler videre: «Det er en politisk vurdering om kjennetegn ved formålet bør ligge til grunn for et lovforbud mot en næring». Dyrevelferdslovens § 3 sier at dyr skal beskyttes mot fare for *unødige* påkjenninger og belastninger. Mattilsynet er enig i at det er en politisk beslutning å avvike en næring, og legger til grunn at formålet med produksjonen vil være et viktig element i denne vurderingen.

Regelverksetterlevelse og velferdsutfordringer Mattilsynet ser på tilsyn

Mattilsynets vurdering av regelverksetterlevelsen er beskrevet i utredningens kapittel 7.2.4. Det føres betydelig mer tilsyn med pelsdyrhold enn med andre typer dyrehold, og tilsynet er mindre risikobasert. Omlag halvparten av farmene har hatt inspeksjon én gang i 2014, og noen har hatt flere inspeksjoner. En stor del av vedtakene Mattilsynet fatter, retter seg mot noen få produsenter.

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.

Utvalget peker i kapittel 3.3.2 på at besetningsstørrelsen i pelsdyrholdet er nesten tredoblet for mink og doblet for rev i løpet av de siste ti årene. Størrelsen på dyreholdet har betydning for hvor krevende det er for dyreholderen å etterleve regelverkets krav om tilsyn og stell av dyrene. Våre inspektører fremhever flere typer velferdsutfordringer som er symptomer på at det brukes for liten tid til dette på farmene. Rutiner for skifte av aktivitetsobjekter, tildeling av vann til valper rundt avvenning, stell av klør og forebygging og oppdaging av sykdom og skader er eksempler der vi ser at næringen har et forbedringspotensial. Andre utfordringer er skader og sår på mink i avvenningsperioden, slåssing og skader etter avvenning, restriktiv føring av avlsdyr, som gir sult og frustrasjon, og kraftig føring, som gir høy forekomst av urinstein og fettlever hos minkhanner. Alle disse velferdsutfordringene kan relateres til drifts- og stellrutiner. Noen skyldes mangelfull etterlevelse av forskriftskrav, andre kan være symptomer på at regelverket er utilstrekkelig. Etterlevelse av regelverkskrav som gjelder tilsyn og stell av dyrene, er mer utfordrende for Mattilsynet å føre tilsyn med enn krav til utforming av bur og andre innretninger. Inspektørene får i

stor grad bare et øyeblikksbilde av situasjonen. Vurderingen av dyreholderens rutiner må basere seg på tilstanden i dyreholdet ved inspeksjon og dyreholderens egen dokumentasjon.

Utfordringer relatert til tiden som brukes på tilsyn og stell i pelsdyrhold, er også utdypet i våre kommentarer til noen av de skisserte tiltakene i kapittel 8.

Kommentarer til kapittel 8: Bærekraftig utvikling

Innledende kommentarer

I dette kapitlet skisseres en rekke tiltak som skal bidra til en bærekraftig utvikling av næringen, noe som forutsetter både samfunnsmessig aksept og fortsatt lønnsomhet. Det nevnes at de ulike aspektene kan stå i motstrid til hverandre, og vi mener å se flere eksempler på dette. I tabell 8.1 er f.eks. forskning på alternative oppholdsenheter som kan ivareta dyrenes atferdsbehov på en bedre måte, ett av de foreslåtte tiltakene. I avsnitt 8.1.7 uttaler derimot utvalget at fremtidige forskrifter bør legge opp til at standard oppstallingssystemer fra eksisterende utstyrsprodusenter fortsatt skal kunne brukes.

Kommentarer til kapittel 8.1: «Pelsdyrnæringens konkurransekraft i internasjonale markeder»

I avsnitt 8.1.7 står det at man bør forsøke å samordne det nordiske regelverket for pelsdyr slik at et strengere dyrevelferdsregelverk blir et felles nordisk konkurransefortrinn. I utredningens kapittel 3 påpekes det imidlertid at styringen og utviklingen av denne næringen synes å gå i ulike retninger i de nordiske landene, noe som vil gjøre et forsøk på samordning krevende. Vi er enige i den vurderingen.

Kommentarer til kapittel 8.2: «Næringens legitimitet»

I kapittel 8.2 skisseres en rekke tiltak som spesielt skal styrke næringens legitimitet uten å svekke dens konkurransekraft. Disse tiltakene er oppsummert i kapittel 8.4 tabell 8.1. Utredningen nevner revisjonen av forskrift om hold av pelsdyr i 2009-11 som et tiltak fra Mattilsynets side for å styrke næringens legitimitet. Til dette vil vi bemerke at hensikten med revisjonen var å forbedre velferden for pelsdyr. Næringen har selv ansvaret for å styrke sin legitimitet bl.a. ved å etterleve forskriften. Vårt inntrykk er at Norges Pelsdyrslag over lengre tid har arbeidet aktivt for bedre dyrevelferd i pelsdyrproduksjonen, fortrinnsvis gjennom kompetansehevende- og holdningsendrende tiltak for produsentene. Det er imidlertid vanskelig å vurdere effekten av tiltakene, da det foreligger lite dokumentasjon på arbeidet som er gjort og resultatene av det. Den enkelte røkterens framferd har stor betydning for dyrenes velferd, og våre observasjoner tyder på at det fortsatt er et forbedringspotensial hos mange pelsdyrholdere når det gjelder både holdninger og rutiner for stell av dyrene.

Mattilsynets mandat da vi reviderte pelsdyrforskriften, var ikke ulikt utvalgets mandat i kapittel 8.2: Vi skulle foreslå regelverksendringer som skulle løse dyrevelferdsutfordringene samtidig som næringen skulle opprettholdes. På samme måte som når samfunnsmessig aksept og fortsatt lønnsomhet skal veies opp mot hverandre, kommer de to hensynene lett i konflikt med hverandre. Forskriftsrevisjonen var en krevende oppgave der det var relativt begrenset hvilke materielle og kostbare krav det var rom for å innføre. Mange av endringene angikk derfor tilsyn og stell av dyrene og dokumentasjon på at forskriften etterleves. Denne type krav kan være utfordrende å føre offentlig tilsyn med. Vi merker oss at flere av tiltakene for å sikre bærekraftig utvikling går ut på strengere krav til dokumentasjon av dyrevelferden og overholdelsen av regelverket. For å få tilsiktet effekt er det viktig at slike krav til internkontroll følges opp ved en hensiktsmessig og tilpasset offentlig kontroll.

Kommentarer til kapittel 8.4: «Utvalgets forslag til tiltak»

Spesielt om tiltak under formålet «Videreutvikling av oppholdsenheten»

Tiltak 1 på dette området beskrives som «Forskning på alternative oppholdsenheter eller et supplement til dagens oppholdsenhet, som gir større mulighet for å kunne utføre naturlig atferd som er viktig for dyrene». Mattilsynet mener at vesentlig forbedring av velferden for rev og mink forutsetter et levmiljø som bedre ivaretar deres atferdsbehov enn hva tilfellet er i dagens driftssystemer. Vi støtter derfor anbefalingen om slik forskning, og at forskningen gjøres mindre avhengig av næringen enn den har vært til nå. Utredningen peker i kapittel 3.7 samtidig på at det hittil er gjort lite forskning på alternative oppholdsenheter for pelsdyr. Det er derfor 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. Med referanse til avsnitt 8.1.7 og våre kommentarer til dette er det viktig å avklare og synliggjøre ambisjonsnivået her.

Spesielt om tiltak under formålet «Mer tillitsfulle dyr»

Næringen fikk i 2003 ti år på seg til å oppnå vesentlige avlsmessige forbedringer av dyrenes mentale helsetilstand (jf. St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd). Vårt inntrykk er 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. Utvalget foreslår nye tiltak for å styrke og systematisere avlsarbeidet, og disse virker fornuftige. En forutsetning for effekt på dyrevelferden er at næringen sikrer en bedre etterlevelse av disse tiltakene.

I kapittel 7.2.5 vises det til forskning som viser at sosialiseringen må opprettholdes gjennom dyrenes liv for at de skal forbli sosialiserte og lite fryktsomme. Utvalget slår fast at dette ikke gjennomføres i dag: «Direkte positiv håndtering som et tiltak for at dyrene skal bli tillitsfulle og tamme nok til å håndteres på en forsvarlig måte, blir derfor ikke gjort eller gjort i svært liten grad. NPA opplyser at det per mink beregnes 2 timers arbeid per år og for revetispe beregnes det 7 timer per år. Dette vil i praksis si at det blir svært liten tid per dyr». Mattilsynet er enig i at NPAs bemanningsnorm beregner lite tid per dyr. En tidsbruk på 2 timer årlig per minktispe gir gjennomsnittlig en tidsbruk på ca. 20 sekunder per tispe per dag dersom man regner med 365 arbeidsdager i året. Denne tiden skal omfatte tilsyn minst to ganger daglig, det skal føres og rengjøres, det skal fordeles halm, aktivitetsobjekter skal følges opp, syke og skadde dyr skal oppdages og behandles, det skal settes inn forebyggende tiltak mot aggresjon, det skal vaksineres og tas blodprøver, selekteres for avlsdyr, pares og sorteres. Mye av dette skal også dokumenteres og journalføres. I tillegg oppfatter vi at bemanningsnormen ikke setter av egen tid til tilsyn og stell av valper og hanner utover tiden som er beregnet per tispe. I perioden fra mai til desember skal i så fall bemanningsnormen også omfatte daglig stell av anslagsvis 4-5 valper per tispe. Det er vår vurdering at en slik tidsbruk ikke kan medføre at hvert dyr opplever regelmessig, positiv kontakt med mennesker. Det er også tvilsomt om normen er nok til å sikre at forskriftens øvrige krav til tilsyn og stell overholdes. Vi viser i denne sammenheng også til våre kommentarer til kapittel 7, avsnittet «Regelverksetterlevelse og velferdsutfordringer Mattilsynet ser på tilsyn».

Pelsdyrholdere skal allerede oppfylle omfattende krav til tilsyn og stell av dyrene. Gjennomføring av de skisserte tiltakene i kapittel 8 vil innebære økt krav til arbeidsinnsats. Mattilsynet deler utvalgets bekymring for at tidkrevende tiltak blir en salderingspost når farmene øker i størrelse, særlig sett i sammenheng med den bemanningen farmene har i dag. Vi er i dialog med pelsdyrnæringen om hvorvidt bemanningsnormen deres sikrer at forskriftens krav til tilsyn, stell og sosialisering av dyrene overholdes. Vi tror pelsdyrnæringen må utvikle seg mot en mer

arbeidsintensiv driftsform for å kunne oppfylle gjeldende forskriftskrav. I så fall må det vurderes egnede tiltak for å sikre økt bemanning. Noen av de skisserte tiltakene kan nok bidra i denne retning, men samlet sett kan vi ikke se at det er tatt høyde for en slik utvikling i utredningens forslag til tiltak.

Spesielt om tiltak under formålet «Dokumentere dyrevelferd»

Utvalget tilrår at det innføres jevnlig velferdsvurderinger i farmene, utført av noen som er uavhengige av bransjen. Mattilsynet støtter dette forslaget, da vi mener at slike velferdsvurderinger er nyttige for både den enkelte dyreholder og for Mattilsynet. Vi tilrår at det utredes nærmere hvilke kostnader forslaget innebærer, og hvem som skal finansiere det.

Spesielt om tiltak under formålet «Bedre system for dokumentasjon av drift og velferd»

Tiltaket går ut på å innføre et elektronisk journalsystem for rapportering av hendelser i farmen til et sentralt register. Vi er enige i at et slikt register kan gi bedre oversikt for både dyreholderen og Mattilsynet, men det vil kreve tilstrekkelig bruk av ressurser til utvikling og vedlikehold av systemet. Det må også sikres at tiltak som pålegger dyreholderen å bruke mer tid på å dokumentere sin aktivitet, resulterer i økt bemanning fremfor redusert stell av dyr.

Spesielt om tiltak under formålet «Fortgang i forsknings- og utviklingsarbeid for økt dyrevelferd»

Tiltaket går ut på å bevilge mer offentlige midler til næringsuavhengig forskning for å komme frem til effektive, velferdsforbedrende tiltak. Mattilsynet støtter et slikt tiltak og viser til våre kommentarer til kapittel 7 om behovet for å komme frem til driftssystemer som i større grad ivaretar dyrenes atferdsbehov, og til tiltak under formålet «Videreutvikling av oppholdsenheten».

Spesielt om tiltak under formålet «Bedre tilsyn og oppfølging»

Tiltakene som skisseres her, er å føre tilsyn med rømningssikring på farmene og å bruke opptrappende virkemidler for å eliminere useriøse aktører. Utvalget vurderer særlig det siste tiltaket som viktig for næringens legitimitet. Mattilsynet er innstilt på å utføre tilsynet med pelsdyrhold på en mest mulig effektiv og enhetlig måte. Et av tiltakene vi ser for oss, er å utpeke en egen gruppe inspektører som inspiserer pelsdyrhold. Vi har heller ingen innvendinger mot å føre tilsyn med rømningssikring på farmene, slik det skisseres. Sikring mot rømning er viktig for både dyrevelferden og miljøet.

Mattilsynet fører allerede hyppigere tilsyn med pelsdyrhold enn med andre typer dyrehold, og vi praktiserer opptrappende virkemiddelbruk. Mattilsynet kan likevel aldri bli noen garantist for at regelverksbrudd ikke finner sted. Selv om tilsynet intensiveres, kan vi ikke fange opp dyreholdere som ønsker å jukse med dokumentasjon, eller som utfører for dårlig tilsyn og stell med dyrene når vi ikke er til stede. Det er den enkelte dyreholder som er ansvarlig for at regelverket følges, og den enkelte næring som er ansvarlig for sin legitimitet.

Spesielt om tiltak under formålet «Beskytte naturmangfoldet»

Mattilsynet støtter tiltak som bidrar til å redusere rømning fra pelsdyrfarmer, da rømte dyr står i fare for å lide av matmangel, trafikkskader m.m. Ut over dette har vi ingen kommentarer til tiltakene som skisseres.

Kommentarer til kapittel 9: Styrte avvikling og kapittel 11: Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget anbefaler ikke å legge ned næringen ved å innføre så strenge krav til dyrevelferd at fortsatt drift blir ulønnsomt, jf. avsnitt 9.2.2. Mattilsynet støtter denne anbefalingen.

I kapittel 11 står det innledningsvis at utvalget ikke har gått dypt inn i vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av de forslagene som fremmes i innstillingen. Dette begrunnes med at det er den detaljerte utformingen av forslagene som vil være avgjørende for de økonomiske og administrative konsekvensene. Samtidig er de økonomiske konsekvensene viet relativt mye plass i kapittel 9 om styrte avvikling, mens kostnadene forbundet med tiltakene for bærekraftig utvikling i kapittel 8 ikke er estimert. Utvalget uttaler likevel at «*Flertallets forslag om bærekraftig utvikling vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser*». Vi vurderer imidlertid flere av de foreslåtte tiltakene for bærekraftig utvikling som kostnadskrevene. Vår erfaring fra arbeidet med regelverket for pelsdyr er at det er ganske begrenset hvilke krav som kan innføres før næringen frykter for sin økonomiske bærekraft. Vi mener derfor at det ikke er mulig å gjøre en reell vurdering av muligheten for en dyrevelferdsmessig bærekraftig utvikling av pelsdyrholdet uten å gå grundigere inn i de økonomiske konsekvensene ved dette alternativet. Vi viser også til våre kommentarer til tiltaket «videreutvikling av oppholdsenheten» i kapittel 8.

Etter Mattilsynets vurdering er det altså behov for at ambisjonsnivået fastsettes og kostnadene for begge alternativer estimeres slik at man får et bedre grunnlag for å vurdere de to alternativene opp mot hverandre.

Oppsummering og konklusjon

Mattilsynet vurderer dagens driftsformer for hold av pelsdyr som dyrevelferdsmessig utfordrende og mener at utvikling og innføring av driftssystemer som i større grad ivaretar dyrenes atferdsbehov, er en nødvendig forutsetning for vesentlig forbedring av velferden for pelsdyr.

En annen forutsetning er at næringen 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. Det er fremdeles et forbedringspotensial i næringen når det gjelder tilsyn med og stell av dyrene, og vi tror at god etterlevelse av eksisterende og eventuelle nye forskriftskrav betinger en mer arbeidsintensiv drift enn tilfellet er i dag.

Mattilsynet er innstilt på å følge opp skisserte tiltak for å styrke dyrevelferden i pelsdyrholdet gjennom regelverksutvikling og effektivt og profesjonelt tilsyn. Det er imidlertid den enkelte dyreholder som er ansvarlig for at regelverket følges.

Vi mener utvalgets forslag til tiltak i kapittel 8.4 er gode og støtter disse. Med bakgrunn i våre erfaringer fra regelverksutvikling og tilsyn er vi imidlertid usikre på om disse tiltakene kan gjennomføres på en måte som vesentlig forbedrer dyrevelferden samtidig som næringen sikres økonomisk bærekraft. Vi tilrår at de økonomiske konsekvensene forbundet med en dyrevelferdsmessig bærekraftig utvikling utredes bedre før en endelig beslutning tas.

Med hilsen



Harald Gjein
Administrerende direktør