



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Landbruksdirektoratet
Postboks 56
7701 STEINKJER

Deres ref

Vår ref

Dato

22/338-

27. april 2023

Fastsettelse av endringer i forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt endringer i forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer (tollkvoteforskriften) vedlegg 1.

Forskriftsendringen innebærer at halalkvoten økes til 150 tonn for å ivareta våre forpliktelser etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) til likebehandling av trossamfunn.

Endringene trer i kraft 1. mai 2023. Det bes om at Landbruksdirektoratet informerer berørte aktører om endringene på en hensiktsmessig måte.

1. Høring av forslaget

Høringsbrevet av 27. januar 2023 ble sendt til 19 høringsinstanser, og publisert på Landbruks- og matdepartementets hjemmeside. Høringsfristen var satt til 31. mars 2023. Departementet har mottatt til sammen 13 høringssvar, hvorav ett var uten merknader. Alle høringsuttalelsene er gjort tilgjengelige på departementets hjemmeside.

Departementet vil nedenfor gi en redegjørelse for forskriftsendringene, med bakgrunn i de innspill som ble mottatt i forbindelse med høringen av forskriftsutkastet.

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Siv Tanja Durteste
22 24 92 69

2. Departementets høringsforslag

Enkelte religioner har spesielle krav til mat og tilberedning av mat. Innenfor islam er det blant annet fastsatt bestemte krav til slaktemetode for at kjøtt skal være halal (tillatt). Det er i dag etablert norsk produksjon av halalkjøtt, og flere slakterier forsyner markedet med halalslaktet kjøtt av kylling, lam og storfe. Produksjonen av norsk halalkjøtt er i normalår tilstrekkelig til å dekke etterspørselen på det nasjonale markedet. Noen religiøse tradisjoner krever imidlertid at kjøttet skal komme fra dyr som er slaktet uten bedøvelse. Slike tradisjoner praktiseres først og fremst innenfor den jødiske tro (kosher), samt av en liten andel muslimer som praktiserer en strengere tolkning av halal enn majoriteten av norske muslimer som spiser norskprodusert halalkjøtt slaktet med bedøvelse. Etter norsk lov må alle dyr som slaktes, bedøves først. Slaktemetoder uten bedøvelse er derfor ikke tillatt, jf. dyrevelferdsloven § 12. De som følger religiøse tradisjoner som ikke aksepterer bedøvelse, er derfor avhengige av å importere kjøtt.

Kjøtt fremstilt etter religiøse slaktemetoder kan importeres under forutsetning av at det oppfyller de samme kravene som gjelder ved annen import av tilsvarende produkter. Import av religiøst slaktet kjøtt er imidlertid som oftest dyrere enn import av annet kjøtt. For å imøtekomme religiøse gruppers behov for import av kjøtt fra ubedøvde dyr, ble det i 1996 åpnet opp for å ta inn «kjøtt slaktet i tråd med religiøse tradisjoner» under den såkalte «messekvoten» på 35 tonn.¹ Etterspørselen etter import av «kjøtt slaktet i tråd med religiøse tradisjoner» økte betydelig fra 2013, og messekvoten var ikke stor nok til å dekke denne økte etterspørselen. Det ble derfor i 2015 etablert to særskilte tollkvoter med nedsatt tollavgiftssats² for «kjøtt slaktet i tråd med religiøse tradisjoner», forbeholdt «registrerte trossamfunn».³ Særkvotenes vareomfang er begrenset til kjøtt og kjøttvarer klassifisert under tolltariffens kapitler 2 og 16.

Ved opprettelsen av særkvotene i 2015 ble kosher-kvoten fastsatt til 15 tonn, mens halal-kvoten ble satt til 30 tonn. Kvotestørrelsene ble satt med utgangspunkt i importen av kosher- og halalslaktet kjøtt under messekvoten i 2013, dvs. hhv. 7,8 tonn og 13,5 tonn. Departementet la til grunn at dette denne importmengden gjenspeilte de to trossamfunnenes importbehov. De fastsatte kvotestørrelsene åpnet dermed for en mulig dobling av den importerte mengden sammenliknet med 2013. Kvotene innebar også noe økning sammenliknet med messekvoten, fra 35 tonn til totalt 45 tonn. Kosher-kvoten har vært benyttet av Det Mosaiske Trossamfund og kvoten for halalslaktet kjøtt har vært benyttet av Det Islamske Kultursenter Samfunn i Norge (DIKSIN). DIKSIN omfatter seks muslimske menigheter i Oslo, Nedre Eiker, Grenland, Drammen, Stavanger og Moss som praktiserer en strengere tolkning av halal enn majoriteten av norske muslimer.

¹ Messekvoten åpner for import av alle kjøttvarer under tolltariffens kapittel 2 og kapittel 16.

² Ordningen er regulert i forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrering av tollvernet (FAT) § 22, og særkvotene fordeles etter bestemmelser inntatt i forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter (tollkvoteforskriften). Kvotestørrelsene er nedfelt i tollkvoteforskriften vedlegg 1.

³ Med "registrerte trossamfunn" menes trossamfunn som har registrert seg hos statsforvalteren i medhold av lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) og forskrift 18. desember 2020 nr. 2825 om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften). Regelverket åpner for at trossamfunnet kan foreta importen gjennom et selskap som er heleid av menigheten.

DIKSIN har fra starten fremmet kritikk mot størrelsen på halal-kvoten, fordi de mener at kvote-størrelsene på de to særkvotene ikke er proporsjonale med forholdet mellom antall medlemmer i Det Mosaiske Trossamfund og DIKSIN. Videre har DIKSIN anført at dagens importregulering medfører at DIKSINs medlemmers behov for halalslaktet kjøtt ikke dekkes, og at dette er i strid med deres rett til fri religionsutøvelse.

Departementet vil understreke at alle har en lovbestemt rett til å få utøve sin religion. Retten til fri religionsutøvelse er både en grunnlovfestet rett (grunnloven § 16), og følger av EMK (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen) som Norge har forpliktet seg til å følge. I Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) side 46 er det lagt til grunn at en videreføring av forbudet mot avliving uten bedøvelse, ikke vil stride mot EMK så lenge det ikke er et samtidig forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra slike dyr. Videre innebærer våre EMK-forpliktelser et krav om likebehandling av registrerte trossamfunn som er avhengige av å importere kjøtt fordi de følger slike religiøse tradisjoner.

Departementet har innhentet importstatistikk for årene etter 2015 som viser at mens deler av kosher-kvoten årlig står ubenyttet, blir halal-kvoten brukt i sin helhet hvert år. Importstatistikk viser også at DIKSIN årlig importerer en supplerende mengde kjøtt gjennom blant annet innkjøp av auksjonskvoter. DIKSIN opplyser at halalkvoten må økes til minst 150 tonn for å kunne dekke deres medlemmers importbehov for kjøtt.

For å sikre likebehandling av de to trossamfunnene i samsvar med retten til fri religionsutøvelse i EMK, foreslo departementet å øke halal-kvoten til 150 tonn for å dekke DIKSINs importbehov.

3. Departementets vurdering av høringsinnspillene

3.1 Vedrørende retten til fri religionsutøvelse

Islamsk Råd Norge (IRN) opplyser at DIKSIN per i dag er den eneste seriøse muslimske organisasjonen i Norge som konsekvent står fast ved sin overbevisning når det gjelder å kun akseptere halalslaktet kjøtt uten bedøvelse. DIKSIN er også det eneste muslimske trossamfunnet som har reservert seg mot unntaksregelen i Islam, om å akseptere bedøvelse ved slaktning av dyr, som IRNs imamkomite har besluttet. IRN uttrykker at de respekterer og støtter DIKSINs krav om tilgang til halalslaktet kjøtt uten bedøvelse gjennom import til sine medlemmer. IRN støtter derfor forslaget til økning av halal-kvoten slik at den dekker DIKSINs faktiske kjøttbehov.

DIKSIN uttrykker at forslag om å øke halal-kvoten til 150 tonn, etter deres vurdering, vil bringe den norske kvoteordningen i tråd både med Norges internasjonale forpliktelser i EMK og tidligere uttalte politiske målsetninger i forarbeidene til dyrevelferdslov i Ot.prp.nr.15 (2008 – 2009) og i NOU 2013:1 «Det livssyns åpne samfunn». Samtidig påpeker DIKSIN at det etter deres oppfatning fortsatt er en de facto forskjellsbehandling mellom de to særkvotene, fordi

flere typer halal-slaktet kjøtt⁴ fortsatt har tollavgiftssats, mens det er tollfrihet på alle typer kosher-slaktet kjøtt. Videre fremheves det at TUNA Norway AS⁵, i motsetning til kommersielle firmaer som importerer og forhandler alminnelig kjøtt, ikke har utstyr for å bearbeide og prosessere kjøtt. Mens kommersielle virksomheter henter inn hele og halve slakt for bearbeiding, er TUNA Norway AS avhengig av å importere bearbeidet kjøtt. Dette medfører at kommersielle virksomheter har vesentlig lavere innkjøpskostnader enn TUNA Norway AS. DIKSIN understreker også at selv om kvotestørrelsen økes, vil det ikke under noen omstendigheter kunne medføre en svekkelse av tollvernet for norsk kjøttproduksjon, inkludert norskprodusert halalkjøtt, ettersom DIKSINs medlemmer uansett ikke vil kjøpe norskprodusert kjøtt.

Både IRN og DIKSIN ber om at halal-kvoten forvaltes etter bestemte forutsetninger, slik at kjøtt som importeres under kvoten faktisk når de menneskene den er ment for. De ber departementet om å vurdere å stille følgende, kumulative vilkår som forutsetning for å kunne søke om andel av halal-kvoten:

1. Søker må dokumentere at man har reservert seg mot/ikke akseptert halal-slakt med bedøvelse.
2. Søker må dokumentere at man tidligere har fått tildelt andel av halal-kvoten etter at kvoteordningen ble opprettet i 2015.
3. Søker har utarbeidet/følger egne betingelser for halal-slakt uten bedøvelse⁶ og dokumentasjon fra leverandør at kjøttet er slaktet uten bedøvelse.

Dyrevernalliansen mener på den annen side at dagens kvoteordning oppfyller EMKs krav til fri religionsutøvelse og ber departementet stanse endringsforslaget. Dyrevernalliansen er grunnleggende uenige i at retten til fri religionsutøvelse vil være truet dersom ikke norske myndigheter øker den tollfrie importkvoten for halalkjøtt. Selv om Norge er forpliktet til å verne om ulike trossamfunns rett til å følge sine religiøse tradisjoner, innebærer ikke et slikt vern at utvalgte trossamfunn kan påkrevne seg bestemte særfordeler, som for eksempel reduserte tollavgiftssatser på varer som inngår i deres tradisjon. Så lenge DIKSIN kan dekke sitt kjøttbehov utover dagens kvote gjennom blant annet innkjøp av auksjonskvoter, mener Dyrevernalliansen at det ikke er noen grunn til å øke den særskilte importkvoten.

Videre mener Dyrevernalliansen at departementet feiltolker gjeldende rett når det hevdes at reduserte tollavgiftssatser på import av halal- og kosherkjøtt må anses som en beskyttet rettighet. De mener dagens importkvoter må anses som et politisk innvilget gode og ikke en rettighet, ettersom de i praksis subsidierer import av bestemte varer. Hvorvidt størrelsen på denne subsidien skal reduseres, holdes ved like eller økes, vil være et politisk spørsmål.

Dyrevernalliansen er enige i at Norge ikke har anledning til å forby import av kjøtt fra dyr som er slaktet uten bedøvelse i tråd med religiøse tradisjoner, når det er forbud mot slike slakemetoder i Norge. Etter deres syn er det imidlertid vesensforskjell mellom å forby import av

⁴ Nærmere bestemt gjelder dette bearbeidet kjøtt som f. eks. kjøttdeig, pølser og utbenet storfekjøtt.

⁵ Heleid importselskap under DIKSIN.

⁶ DIKSIN opplyser at DIKSIN, og foreningens medlemmer, følger egne retningslinjer for halal-slakt, utarbeidet med utgangspunkt i grunnleggende islamsk lære i Hanafi Medheb innen Ehli-Sunnah, og som eneste trossamfunn i Norge har reservert seg mot de mer kompromissorienterte retningslinjene fra Islamsk Råd Norge (IRN).

en bestemt vare og å tilrettelegge for at import av denne varen kan finne sted i større omfang enn i dag. I dommen *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) fremkommer det at religionsutøvere har rett til å kunne få tak i kjøtt de anser riktig å spise, men at staten likevel ikke er forhindret fra å regulere tilgangen. Dommen fastslår at Frankrike hadde rett til å nekte en religiøs gruppe adgang til slakterier for å sertifisere kjøttet i henhold til sine regler, mens en annen og større religiøs gruppe hadde fått slik tillatelse og dermed kunne sertifisere kjøttet etter andre regler som gjaldt samme religion. Domstolens begrunnelse for å anse de franske reglene som lovlige, var at den mindre religiøse gruppen hadde mulighet til å importere kjøtt som de anså akseptabelt fra nabolandet Belgia. Domstolen legger vekt på at årsaken til myndighetenes restriksjoner var legitime samfunnshensyn begrunnet i folkehelse og orden. Etter Dyrevernalliansens syn, viser dette at myndighetene har adgang til å regulere tilgangen til en bestemt vare, så sant reguleringen har samfunnsmessig legitime grunner som fremstår proporsjonale med tiltaket.

Dyrevernalliansen viser også til dom fra EU-domstolen i sak *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others (C-336/19)*,⁷ der det fremgår at retten til fri religionsutøvelse forutsetter at et land «neither prohibits or hinders the putting into circulation of products of animal origin derived from animals which have undergone ritual slaughter». Domstolen fastslår imidlertid at medlemslandene må innrømmes vidt skjønn til å finne en balanse mellom hensynet til dyrevelferd og fri religionsutøvelse. Dette innebærer at det finnes et betydelig handlingsrom til å foreta ordinære nasjonale reguleringer av handel med halal- og kosherkjøtt. Forutsetningen er at disse reguleringene ikke kan anses som et juridisk eller et de facto forbud mot kjøp og salg. Domstolen påpeker videre at hensynet til dyrevelferd i økende grad kan ansees som et enda mer tungtveiende hensyn nå enn for noen år siden. Basert på dette er det vanskelig for Dyrevernalliansen å forstå at norske myndigheter nå ønsker å lempe på kravene til dyrevelferd, fremfor å stramme dem inn. All den tid norske myndigheter allerede tilrettelegger for innførsel av et betydelig volum med halal- og kosherkjøtt til redusert tollavgiftssats, er det ikke mulig å hevde at handel med slike varer verken er forbudt eller nevneverdig forhindret, snarere tvert imot. Dyrevernalliansen mener at det kan hevdes at eksisterende regulering innebærer en rimelig balanse mellom hensynene til dyrevelferd og fri religionsutøvelse. Dyrevernalliansen savner for øvrig en juridisk vurdering av forholdet mellom norsk og internasjonal dyrevernlovgivning på den ene siden og kravene til fri religionsutøvelse på den andre.

Videre fremhever Dyrevernalliansen at de ikke kan se at departementet har begrunnet hvorfor det har vært nødvendig å femdoble halal-kvoten fra dagens nivå. Ut fra tall Dyrevernalliansen har innhentet om medlemsmassen i DIKSIN og Det Mosaiske Trossamfund, vil en økning av halal-kvoten til 150 tonn innebære at den blir ti ganger større enn kosher-kvoten på 15 tonn. DIKSIN har ikke ti ganger flere medlemmer enn Det Mosaiske Trossamfund, og Dyrevernalliansen kan derfor ikke forstå hvordan en halal-kvote på 150 tonn vil være proporsjonal med forholdet mellom antall medlemmer i de to trossamfundene. Dersom hensikten med forslaget er å likebehandle trossamfundene, ville en mer korrekt størrelse på halal-kvoten vært nærmere 75 tonn. Dyrevernalliansen trekker også frem at en halal-kvote på 150 tonn innebærer om

⁷ Court of Justice of the European Union, “Case C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others v Vlaamse Regering”. Judgement of the Court (Grand Chamber)”, 17 December 2020.

lag 40 kg kjøtt per medlem i DIKSIN. Dette tilsvarer et forbruk på hele 764 gram kjøtt per uke for hvert medlem. Det vises til at Helsedirektoratets kostråd anbefaler å begrense inntak av rødt kjøtt og bearbeidet kjøtt til under 500 gram i uken. Selv om Dyrevernalliansen ikke ønsker å forskuttere utfallet av arbeidet med nye anbefalinger for Norden, finner de det likevel rimelig å anta at et ukentlig inntak av 764 gram kjøtt neppe vil være i tråd med disse anbefalingene.

Departementet fastholder at en økning av halal-kvoten er nødvendig for å oppnå likebehandling mellom Det Mosaiske Trossamfund og DIKSIN-menighetene hva gjelder deres rett til å utøve sine religiøse tradisjoner. Det følger av EMK artikkel 9 at enhver har rett til å utøve sin religion eller tro. Vernet av religionsfriheten følger også av Grunnloven § 16 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. Videre følger det av EMK artikkel 14 at utøvelsen av rettighetene som er sikret i konvensjonen, skal skje uten diskriminering på grunnlag av eksempelvis religion.

I rettspraksis fra EMD er det slått fast at det vil være et inngrep i religionsutøvelsen dersom utøverne ikke har tilgang til kjøtt slaktet uten bedøvelse. EMD har i saken *Cha'are Shalom vs Tsedek v. Frankrike* (27417/95), som Dyrevernalliansen også viser til, kommet til at en jødisk religiøs sammenslutnings mulighet til å gjennomføre rituelle slaktninger av dyr, var omfattet av artikkel 9 (avsnitt 74). Domstolen tok utgangspunkt i at det ville være et inngrep i religionsutøvelsen hvis forbudet «made it impossible» for medlemmene å spise mat slaktet på denne måten (avsnitt 80). Det var imidlertid enkelt for sammenslutningen å få tak i slikt kjøtt fra Belgia og på andre måter i Frankrike (avsnitt 81). Så lenge de hadde en slik mulighet, kom retten til at det ikke forelå noe inngrep i deres religionsutøvelse.

Tilsvarende rettighet er beskyttet i EU-charteret artikkel 10 første ledd.⁸ Se for eksempel *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others* (C-336/19), som også Dyrevernalliansen har vist til.

Den ovenfor beskrevne domspraksisen viser at Norge har et nokså vidt rom for å forby rituell slakting av dyr, uten at religiøse gruppers rettigheter dermed er krenket. Slakting uten bedøvelse av dyr i dyrehold er forbudt i Norge. Dette forbudet er ikke ansett å stride mot retten til religionsutøvelse, så lenge det ikke er et samtidig forbud mot import av kjøtt og kjøttprodukter fra dyr slaktet uten bedøvelse.⁹

Som følge av forbudet mot slike slaktemetoder, er trossamfunn som følger religiøse tradisjoner som ikke aksepterer bedøvelse, avhengige av å importere kjøtt. Slike tradisjoner praktiseres som ovenfor nevnt, innenfor den jødiske tro (kosher), samt DIKSIN-menighetene som forholder seg til en strengere tolkning av halal enn majoriteten av norske muslimer.

⁸ Charteret er ikke en del av EØS-avtalen. Praksis fra EFTA-domstolen har imidlertid anerkjent grunnleggende rettigheter i EØS-retten tilsvarende de sentrale EMK-rettighetene, og har i den forbindelse også referert til korresponderende bestemmelser i Charteret, se sak E-15/10 *Posten Norge AS* § 86, E-4/11 *Clauder* § 49.

⁹ Ot.prp. nr. 15 (2008-2009 s. 46).

Som Dyrevernalliansen riktig påpeker, pålegger ikke EMK artikkel 9 staten noen plikt til å yte økonomisk bistand og støtte til religiøse grupper.¹⁰ Derimot gir EMK trossamfunnene rett til å bli likebehandlet. Dette innebærer at så lenge Det Mosaiske Trossamfund får sitt importbehov dekket under kosherkvoten, må også DIKSIN få dekket sitt importbehov under halalkvoten. Det Mosaiske Trossamfund har aldri brukt mer enn om lag halvparten av kosherkvoten. Kvoten dekker mer enn Det Mosaiske Trossamfunds reelle importbehov. Halalkvoten brukes derimot opp årlig. DIKSIN har ytterligere import utover halalkvoten, dvs. at DIKSIN ikke får dekket sitt reelle behov gjennom sin kvote og må betale mer gjennom egen import for å komme i tilsvarende situasjon som Det Mosaiske Trossamfund.

Praksis fra EMD viser at domstolen har kommet til at der medlemsstatene først gir subsidier til religiøse grupper, vil også slik støtte kunne bli ansett for å være beskyttet av EMK artikkel 9. I *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungart*, uttalte EMD i avsnitt 106:

«The Court observes that the freedom to manifest one's religion or beliefs under Article 9 does not confer on the applicant associations or their members an entitlement to secure additional funding from the State budget (see Ásatrúarfélagið, cited above, § 31), but that subsidies which are granted in a different manner to various religious communities – and thus, indirectly, to various religions – call for the strictest scrutiny (see, mutatis mutandis, Gorzelik and Others, cited above, § 95).»

Dersom det er ulikheter i økonomiske tildelinger til religiøse grupper, vil dette underlegges en streng kontroll («strictest»). Departementet antar at importkvoter med redusert tollsats må anses som en form for subsidier, og at man kan dermed ikke forskjellsbehandle mellom ulike religiøse grupper med mindre forskjellsbehandlingen er saklig og legitim.

Videre vil departementet vise til EMK artikkel 14, som påbyr konvensjonsstatene å sikre utøvelsen av konvensjonens rettigheter uten diskriminering på grunnlag av blant annet religion. I Kjølbro, «Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere», (2023), uttales det i punkt 22.8 om artikkel 14 og religionsfriheten (fotnoter er fjernet):

«Staten må ikke diskriminere mellem religiøse sammenslutninger, herunder med hensyn til anerkendelse som trossamfund med deraf følgende rettigheder. (...) Hvis national ret indeholder regler om lempelig beskatning ved gaver og arv til religiøse trossamfund, må sådanne regler ikke diskriminere mellem forskellige trossamfund. Hvis staten giver mulighed for, at religiøse grupper kan opnå økonomiske fordele, herunder fritagelse for betaling af visse udgifter, skal en sådan ordning administreres med respekt af diskriminationsforbuddet, og en afgørelse om tildeling af den omhandlede fordel må ikke være udtryk for statens vurdering af berettigelsen af indholdet af den pågældende religion, idet staten skal handle neutralt. Det er ikke blevet anset for at udgøre en krænkelse, at fritagelse for betaling af ejendomsskatter

¹⁰ Se Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere, 2023 side 1063.

for bygninger, der anvendes til religiøse formål, efter national ret var betinget af, at der var offentlig adgang til bygningen med den virkning, at en religiøs bygning, der var forbeholdt en begrænset og særlig betroet del af sammenslutningens medlemmer, ikke var omfattet af fritagelsen.»

Etter departementets vurdering bør hensynet til å ikke utsette ulike religiøse grupper for forskjellsbehandling i strid med EMK artikkel 14, tilsi at DIKSIN, på samme måte som Det Mosaiske Trossamfund, må få dekket sitt faktiske behov gjennom halalkvoten.

DIKSIN har selv anslått at kvoten må økes til "minst 150 tonn" for å kunne dekke medlemmenes faktiske kjøttbehov. Basert på det innmeldte importbehovet de siste årene, den fulle utnyttelse av eksisterende halalkvote, samt den supplerende importen ut over halalkvoten, synes dette å være et riktig anslag for medlemmenes kjøttbehov. 150 tonn fordelt på DIKSINs 4000 medlemmer utgjør 37,5 kg per år. Sammenliknet med gjennomsnittsforbruket av kjøtt i Norge per voksenperson (om lag 71 kg), synes dette tallet rimelig riktig, gitt påregnelig alderssammensetning i menighetene. Departementet har derfor konkludert med at en kvote på 150 tonn vil gi reell likebehandling mellom de to trossamfunnene gjennom at begge trossamfunnene får sitt importbehov dekket.

Dersom det skulle komme til nye trossamfunn som praktiserer tilsvarende religiøse tradisjoner som DIKSIN der de ikke aksepterer halal-slakting uten bedøvelse, må Landbruksdirektoratet foreta en vurdering av om de oppfyller vilkår for tildeling av kvoteandel. Det vil ikke være aktuelt å knytte denne kvoten til historiske rettigheter slik IRN og DIKSIN ber om. Departementet vil imidlertid presisere at det vil stilles strenge krav til dokumentasjon for at trossamfunnet har reservert seg mot halal-slakting uten bedøvelse. IRN opplyser i sitt hørings svar at DIKSIN i alle år har vært det eneste muslimske trossamfunnet som konsekvent ikke har akseptert slakt av dyr med bedøvelse, og av den grunn har reservert seg mot unntaksregelen i Islam for slakt av dyr med bedøvelse,¹¹ som IRNs imankomite har besluttet å akseptere.

Selv om kvotestørrelsen nå økes til å dekke DIKSINs kjøttbehov, hevder DIKSIN i sitt høringsinnspill at det fortsatt er en de facto forskjellsbehandling mellom kosher- og halal-kvotene ettersom flere typer halal-slaktet kjøtt har tollavgiftssats, mens det er tollfrihet for alle typer kosher-slaktet kjøtt. Departementet vil understreke at bestemmelsen om fastsettelse av tollavgiftssatsene er lik for begge kvotene. Det fremgår av FAT § 22 a annet ledd at tollavgiftssatsen fastsettes til differansen mellom norsk pris og verdensmarkedspris. Landbruksdirektoratet er gitt fullmakt til å fastsette årlige tollsatser for varer omfattet av særkvotene. Direktoratet har ansvar for å finne relevante priser, både nasjonalt og internasjonalt, som grunnlag for fastsetting av tollavgiftssatser. At det blir fastsatt ulike tollavgiftssatser for kosher- og halal-varer skyldes variasjon i prisgrunnlaget.

Når det gjelder det øvrige innspillet fra IRN og DIKSIN, om at det bør settes krav om dokumentasjon fra leverandør, vil departementet påpeke at det allerede i dag er et vilkår for innvilgelse av kvoteandel at det søkende trossamfunnet kan dokumentere at kjøttet er slaktet i

¹¹ Forutsatt at slaktingen gjøres i henhold til IRNs halal-standard.

tråd med religiøse tradisjoner. Dersom dette eller andre vilkår for import blir brutt, kan Landbruksdirektoratet iverksette reaksjoner, f.eks. trekke tilbake tillatelsen til nedsatt toll. Selv om importen kan skje gjennom et heleid foretak, som departementet har åpnet for, vil trossamfunnet selv være ansvarlig for at importen skjer i henhold til vilkårene for kvoten. Trossamfunnet er ansvarlig for å videreformidle vilkår til importøren.

3.2 Vedrørende tollvernet for norskprodusert kjøtt

Flere høringsinstanser er kritisk til forslaget, under henvisning til at de mener at en økning av halal-kvoten vil svekke avsetningen av norskprodusert kjøtt.

Nortura Totalmarked kjøtt og egg (Nortura) uttaler at 150 tonn er en betydelig mengde kjøtt, særlig innenfor halalsegmentet som er en relativt liten del av det norske markedet. Det er Norturas erfaring at importkvoter for kjøtt i stor grad benyttes og fortrenger norsk kjøttproduksjon, inkludert norskprodusert halalkjøtt. Den foreslåtte økningen av kvoten vil, etter Norturas oppfatning, gjøre det betydelig mer krevende for norske slakterier som ønsker å satse innenfor halalsegmentet. Nortura understreker at det er fritt frem for å importere halalkjøtt under de ordinære importkvotene og dette totale kvotevolumet er mer enn stort nok til å kunne dekke etterspørselen etter halalkjøtt. Slik Nortura ser det, er ikke rammebetingelsene i dag til hinder for fri religionsutøvelse og det er derfor ikke behov for å øke halal-kvoten. Dersom kvoten likevel økes, mener Nortura at tollsatsen bør sette slik at kostnaden ved import tilsvarer norsk markedspris.

Ultimat AS opplyser at alt de importerer av lam, storfe og kylling er halalslaktet, og medfølgende sertifikater bekrefter dette. En betydelig del av selskapets importvolum selges således til halalmarkedet. Ultimat AS mener at 150 tonn er en betydelig mengde, også sett i forhold til størrelsen på de ordinære auksjonskvotene. Det vil være konkurransevridende og urimelig om et slikt volum forbeholdes en liten gruppe, uten samme kostnad og tollsats som på auksjonskvotene.

Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund (KLF) støtter høringsforslaget for å ivareta retten til religionsutøvelse, men bare dersom vilkårene for importen endres slik at tollvernet for norsk kjøtt ikke svekkes. Etter KLFs oppfatning må importkvoter enten selges på auksjon eller så må tollavgiftssatsen fastsettes slik at kjøtt importert under halal-kvoten ikke kan tas inn til under norsk prisnivå. Dagens metode for fastsettelse av tollsatter under kosher- og halal-kvotene leder, slik KLF ser det, til at varer kan importeres til langt under norsk prisnivå. Det er urimelig om det med henvisning til religion, kan oppnås billigere tilgang på kjøttprodukter enn hva folk flest betaler. Legitimiteten for kvotene er også avhengig av at dyrevelferd er hensyntatt så langt det er mulig. I Norge produserer mindre halalslaktet kjøtt enn hva som etterspørres. KLF støtter derfor at det legges til rette for import for å dekke etterspørselen og spesielle kvaliteter ut over det som produseres i Norge eller som importeres på andre kvoter. Samtidig er det viktig at markedsbalansen ikke påvirkes. Marginene i verdikjeden er små, og svært små prisdifferanser gir betydelig forskjell i konkurransekraft og lønnsomhet. KLF mener også at

halal-kvoten bør kunne importeres av andre importselskap på vegne av trossamfunnet, for å unngå uheldige sammenkoplinger og legge til rette for god konkurranse.

Dersom halal-kvoten økes er Nortura, KLF og Ultimat AS alle negative til at økningen skjer midt i et kvoteår. De viser til at flere importører har kjøpt av andeler i de ordinære kvotene for 2023, nettopp for å dekke etterspørselen etter halalslaktet kjøtt. Om kvoten økes fra 1. mai 2023 vil verdien av de kjøpte kvoteandelene reduseres betydelig og undergrave forutsetningene for den oppnådde auksjonsprisen. Dette kan medføre tap for disse importørene. Dersom halal-kvoten økes fra 1. mai 2023, mener Ultimat AS at tollsatsen må settes til minimum på samme nivå som importørenes kostnad og tollavgift ved kjøpte auksjonskvotene for 2023.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) er kritisk til forslaget, og fremhever at importvernet for sensitive landbruksprodukter er viktig for å opprettholde produksjon i Norge. NNN mener det må sterke grunner til for å gi unntak for enkelte produkter eller særinteresser. NNN er av den oppfatning at den norske matindustrien i hovedsak kan foredle kjøttprodukter og andre produkter som markedet etterspør. De få unntak som den norske matindustrien ikke kan produsere, kan løses med å benytte UB-ordningen. Det vises til at det uansett er mulig å importere varer fra de fleste land med ordinær tollavgift.

Departementet holder fast ved at en utvidelse av halalkvoten ikke vil utfordre tollvernet for norskprodusert kjøtt, herunder norsk halal-kjøtt. Departementet vil understreke at kjøtt importert under kosher- og halal-kvotene ikke havner på det åpne markedet. Disse tollkvotene er forbeholdt «registrerte trossamfunn» som praktiserer religiøse tradisjoner som krever at kjøttet skal komme fra dyr som er slaktet uten bedøvelse, og derfor er avhengig av å importere kjøtt. Det vil i praksis si Det Mosaiske Trossamfund og DIKSIN. Kvoteandelene under kosher- og halal-kvotene er ikke omsettelig, og det importerte kjøttet selges kun i menighetene. På denne måten er ordningen rammet inn slik at hensynet til norsk produksjon ivaretas, samtidig som bestemmelsen tilgodeser de konkrete brukergruppene den er rettet mot.

Departementet vil fremheve at slaktemetoder uten bedøvelse er forbudt i Norge, og alt norskprodusert halal-kjøttet derfor er slaktet med bedøvelse. Imam-komiteen i IRN har fattet en beslutning om å akseptere en såkalt unntaksregel i Islam for slakt av dyr med bedøvelse, forutsatt at slaktingen gjennomføres i henhold til IRNs halal-standard. Kun DIKSIN har reservert seg mot denne unntaksregelen. Ettersom medlemmer av DIKSIN ikke spiser norskprodusert halalkjøtt, vil ikke importen under halal-kvoten svekke avsetningen av norskproduserte halal-varer. Den store majoriteten av norske muslimer spiser norskprodusert halalkjøtt slaktet med bedøvelse. Dette markedssegmentet er uberørt av forslaget om økning av halal-kvoten.

Selv om EU-regelverk om dyrevelferd ved slakting åpner for unntak fra bedøvingskravet ved religiøs slakting i slakteri, er hovedregelen at husdyr skal bedøves før de avlives. Ordinære slaktemetoder som benyttes ved europeiske slakterier skal dermed tilsvare de som er tillatt i Norge. Det er ingen offentlige krav om at produktene skal merkes med slaktemetode. Kjøtt fra dyr slaktet etter religiøse metoder kan importeres under de samme vilkårene som for tilsvarende ordinære varer. Selv når produkter rettet mot det muslimske markedet merkes som halal,

er det ikke noe krav om merking med hensyn til bedøvingskravet. Norske forbrukere kan derfor ikke vite om det som selges som importert halalkjøtt stammer fra dyr som ble bedøvet før slakting, eller ikke. All den tid medlemmer av DIKSIN ikke spiser kjøtt fra dyr som er eller kan være slaktet uten bedøvelse, vil ikke importen under halal-kvoten konkurrere med det kjøttet importselskapene importerer under de ordinære kvotene.

Departementet vil videre understreke at det ikke er riktig, slik noen høringsinstanser hevder, at importen under kosher- og halal-kvotene kommer inn til under norsk prisnivå. Som ovenfor nevnt, følger det av FAT § 22a at tollavgiftssatsen fastsettes til differansen mellom norsk pris og verdensmarkedspris. På denne måten oppnår man i prinsippet en likebehandling av forbrukerne. For å sikre et godt prisgrunnlag for å fastsette tollsats, innhenter Landbruksdirektoratet relevante verdensmarkedspriser og sammenlignbare norske priser. Trossamfunnene vil dermed i prinsippet få tilgang på kjøtt til et tilnærmet likt prisnivå som andre norske forbrukere. Samtidig vil det ikke være fare for noen nevneverdig svekkelse av beskyttelsen for norsk kjøttproduksjon, inkludert norskprodusert halalkjøtt.

3.3 Vedrørende hensynet til dyrevelferd

Dyrevernalliansen, NOAH – for dyrs rettigheter (NOAH), Dyrebeskyttelsen Norge, Nordland Bonde- og Småbrukarlag, NNN samt et par privatpersoner har tatt opp hensynet til dyrevelferd i sine hørings svar.

Dyrevernalliansen er kritisk til høringsforslaget og fremhever at kvoteøkningen på 120 tonn vil få den konsekvens at flere utenlandske produsenter tilrettelegger for denne type halal-slakting. En direkte konsekvens av dette vil være at færre dyr får bedøvelse ved utenlandske slakterier, og at Norge dermed bidrar til at flere dyr utsettes for store smerter, stress og lidelse. Dyrevernalliansen savner en veterinær redegjørelse for konsekvensene for dyr som slaktes uten bedøvelse. Dyrevernalliansen mener også at det ville være naturlig å avvente en vurdering av kvotestørrelsen til etter at ny stortingsmelding om dyrevelferd er fremmet.

NOAH er også kritisk til forslaget. NOAH fremhever at lidelser som påføres dyrene ved slakt uten bedøvelse er like omfattende ved utenlandske slakterier, selv om de er forbudt ved norske slakterier. Ved økte kvoter for halal- og kosher-slaktet kjøtt vil Norge bidra til legitimering av produkter som både er forbudt å produsere her, og som forårsaker lidelse for dyr. NOAH mener derfor at det vil være kritikkverdig å øke kvoten på denne typen animalske produkter, og anbefaler at dagens kvoter avskaffes av hensyn til dyrevelferden. Det vises i denne sammenheng til at dyrevelferdsloven § 17 hjemler importforbud for produkter som er produsert på en dyrevelferdsmessig uforsvarlig måte, NOAH mener derfor at man kan forby import såfremt produksjonen er forbudt i Norge. NOAH frykter at man ved å øke kvotene nå åpner opp for muligheter for ytterligere import av denne typen varer i fremtiden, noe som vil medføre ytterligere negative konsekvenser for dyrevelferden. NOAH mener også at det er bekymringsverdig at de etiske aspektene knyttet til dyrevelferd ikke nevnes i høringsbrevet. Årsaken til at denne typen slakt er forbudt i Norge er fordi den medfører store lidelser for

dyrene, og NOAH mener at dette må anerkjennes i arbeid knyttet til import av disse produktene.

Dyrebeskyttelsen Norge er også kritisk til høringsforslaget. Dyrebeskyttelsen mener det må være mulig å komme fram til løsninger som bedre ivaretar dyrevelferden og som er akseptabel utfra religiøse behov. De viser til at religioner opp igjennom tidene har vist evne til å endre sine ritualer og tankesett i tråd med ny vitenskap og samfunnets utvikling for øvrig. Etter Dyrebeskyttelsens syn, bør dette være mulig også når det kommer til slaktning av dyr. Flertallet av norske muslimer har i lang tid akseptert såkalt «halal-sertifisering» av kjøtt, slaktet på ordinært vis, som et tiltak for å ivareta både dyrevelferden og religiøse behov. Dyrebeskyttelsen Norge ønsker et forbud mot å importere slikt kjøtt inn til Norge, og mener at slike kjøttvarer må være tydelig merket på en måte forbrukeren forstår, inntil et slikt forbud kommer på plass.

Nordland Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at man ikke øker importen av kjøtt fra dyr som er slaktet uten bedøvelse. De viser til at Norge etterstreber å ha verdens beste dyrevelferd, og norske husdyrbønder jobber hver dag for å sørge for at norske produksjonsdyr lever gode liv. Det er også et viktig prinsipp at dyrene skal ha det godt helt fra de blir født til de ender sine liv, derfor har Norge også strenge regler for transport og slakterutiner. Dette er avgjørende for å ivareta dyrevelferden, så vel som matsikkerhet og -kvalitet. Nordland Bonde- og Småbrukarlag mener at det fremstår kontraproduktivt for arbeidet med god dyrevelferd, og som en uthuling av regelverket, å øke kvotene for kjøtt slaktet etter metoder som er forbudt i Norge. Retten til fri religionsutøvelse er en selvsagt og grunnleggende rett. Likevel er en del religiøse skikker og praksiser forbudt i Norge fordi det strider mot andre lover og regler. Nordland Bonde- og Småbrukarlag mener at det er viktig å insistere på en høy standard for dyrevelferd, og at tilpasning til religiøse skikker må skje innenfor det norske regelverket.

NNN fremhever at slaktemetoder uten bedøving ikke er etisk riktig med hensyn til dyrevelferd. Om dyrene slaktes i Norge eller utlandet spiller ingen rolle etter NNNs syn. NNN påpeker også at andre trossamfunn med religiøse tradisjoner aksepterer bedøvelse ved slaktning.

Departementet viser til at det er bred vitenskapelig enighet om at avliving av dyr ved avblødning uten forutgående bedøving ikke er forenlig med god dyrevelferd. Dyrevelferd er viktig for departementet, og det norske totalforbudet mot slik avliving er utelukkende begrunnet i hensynet til dyrevelferd.

Det er riktig, slik NOAH viser til, at dyrevelferdsloven § 17 gir hjemmel til å kunne forby omsetning og import av produkter fra dyr som loven gjelder for. Hjemmelen kan imidlertid bare brukes hvis den ikke begrenses av internasjonale avtaler som regulerer blant annet handel og menneskerettigheter. Menneskerettighetene sikrer enhver person rett til å utøve sin religion, noe som inkluderer rett til mat som oppfyller særskilte krav i ulike religioner, se nærmere ovenfor. Det har derfor per i dag ikke vært aktuelt å forby import av kjøtt og andre produkter fra dyr som er lovlig slaktet etter religiøse metoder i opphavlandet, så lenge produktet ellers oppfyller relevante krav.

Når det tillates å importere kjøtt fra dyr som er slaktet på en måte som er forbudt i Norge, er det altså fordi norske myndigheter etter en helhetsvurdering har konkludert med at vi i dette tilfellet har en forpliktelse til å sette hensynet til menneskerettighetene foran hensynet til dyrevelferden. Slik import er derfor tillatt for å legge til rette for religionsutøvelse. Det er da en forutsetning at disse produktene oppfyller alle helsemessige og andre relevante krav, og at de kommer fra et godkjent slakteri i et godkjent land. EU-regelverk om dyrevelferd ved slakting har som nevnt under punkt 3.2 som hovedregel et krav om bedøving før dyret avlives, men åpner for unntak fra bedøvingskravet ved religiøs slakting i slakteri.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Siv Tanja Durteste
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer