

Utredning av innføring av dyrevelferds- tilskudd

Rapport nr. 22/45
21.12.2022





Rapport: Utredning av innføring av dyrevelferdstilskudd

Avdeling: ALP

Dato: 21.12.2022

Bidragstere: Mattilsynet, Animalia

Rapport-nr.: 22/45

Forsidebilde: Copyright Colourbox.com

Innhold

Innhold	3
Sammendrag	4
1 Innledning	6
1.1 Oppdraget	6
1.2 Drøfting av mandatet	6
1.3 Organisering av arbeidet	7
2 Dyrevelferdsprogrammene	8
2.1 Om programmene	8
2.2 Programmene for fjørfe	10
2.3 Programmet for svin	14
2.4 Programmet for storfe	15
2.5 Programmet for sau	16
3 Mulige kriterier for tilskudd	16
3.1 Ambisjonsnivå (kriterier ut over deltakelse i program)	16
3.2 Elementer/nivå i dyrevelferdsprogrammene	17
3.3 Tidsperiode	17
3.4 Vurdering av potensielle utfordringer med «henvisningskriterier»	18
4 Forvaltning	19
4.1 Søknad og tilskuddsutmåling: opplysning fra søker eller registerbasert	19
4.2 Kontroll og vedtak	21
4.3 Klagebehandling	22
5 Vurdering av effekter av innføring av tilskudd	23
5.1 Effekter på deltakelse i programmene	23
5.2 Effekter på dyrevelferd	24
5.3 Effekter på legitimitet	24
5.4 Effekter for forvaltningen	24
6 Anbefaling	25
6.1 Begrunnelse for å ikke innføre dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram	25
6.2 Anbefalinger hvis det skal innføres dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram	26

Sammendrag

Oppdrag og organisering

Landbruksdirektoratet har, i samarbeid med Mattilsynet, fått i oppdrag av partene i jordbruksoppgjøret 2022 å utrede innføring av tilskudd til jordbruksforetak med husdyr som inngår i dyrevelferdsprogram. Utredningen skal omfatte forslag til utformingen av et nytt dyrevelferdstilskudd, forvaltning og forvaltningssystem, samt opplegg for kontroll av ordningen. Animalia har bidratt med informasjon om programmene og innspill til og drøfting av mulige vilkår for, og effekter på deltakelse i programmene av, et eventuelt dyrevelferdstilskudd.

Dyrevelferdsprogrammene

Husdyrnæringa har valgt å arbeide for bedre dyrevelferd gjennom nasjonale dyrevelferdsprogram. Krav og tiltak i dyrevelferdsprogrammene for den enkelte art/produksjonsform er formalisert som bransjeretningslinjer, hvor plikter hos den enkelte bonde, varemottaker og bransje er beskrevet.

Hovedelementer i dyrevelferdsprogrammene er

- Veterinærbesøk
- Kompetanseheving og holdningsskapende arbeid
- Data fra slakteri som grunnlag for vurdering/virkemiddelbruk
- Eksterne KSL-revisjoner
- Avvik og avikshåndtering.

Mattilsynet godkjenner/anerkjenner dyrevelferdsprogrammene etter vurdering av om innholdet minst er i tråd med gjeldene dyrevelferdsregelverk og om programmet kan fremme etterlevelse av regelverket.

Det er fire programmer for fjørfe, henholdsvis for slaktekylling, kalkun, verpehøns, og avlsdyr slaktekylling og kalkun. Videre er det program for henholdsvis svin og storfe, og program for sau er under utvikling med planlagt puljevis innføring fra slutten av 2023.

Programmene for slaktekylling, kalkun og svin er forskriftsfestet. I praksis er også de øvrige programmene obligatoriske for så å si all kommersiell produksjon, med forbehold for sau, hvor det fra starten er planlagt at det skal være obligatorisk for produsenter med mer enn 30 vinterfôra sauer. For geit er det ikke konkrete planer om dyreholdsprogram.

Kriterier for tilskudd

Landbruksdirektoratet og Mattilsynet mener det vil være hensiktsmessig at vilkårene for et eventuelt dyrevelferdstilskudd er oversiktlige og enkle å forstå og forholde seg til.

Programmene for de ulike dyreslagene er forskjellige på en del områder. I tillegg til deltakelse programmene, vurderer Landbruksdirektoratet og Mattilsynet at et rimelig vilkår for et eventuelt tilskudd kan være at eventuelle avvik skal være lukket innen frister gitt i, eller i medhold, av dyrevelferdsprogrammet. Vilkåret kan eventuelt gjøres mindre strengt ved å begrense det til ett eller færre kriterier, for eksempel begrenset til noen nærmere spesifiserte avvik. Videre mener Landbruksdirektoratet og Mattilsynet at vilkåret bør gjelde for hele året, eller så stor del av året som praktisk mulig.

Forvaltning

Landbruksdirektoratet foreslår at et eventuelt dyrevelferdstilskudd utmåles som et produksjonstilskudd, på grunnlag av registeropplysninger.

Per i dag kan ikke status for de forskjellige programmene finnes på ett og samme sted. For de firbeinte dyra er den hos Animalia, men for de tobeinte er det bare den enkelte varemottaker som har status. Animalia har signalisert at dersom det blir bestemt at det skal innføres et dyrevelferdstilskudd basert på

dyrevelferdsprogrammene, er de innstilt på å legge til rette for å sammenstille og formidle/gjøre tilgjengelig de nødvendige data til forvaltningen. Utmåling basert på registeropplysninger vil innebære en type 100 prosent kontroll.

Dersom en produsent ikke er enig i vurderinger som er gjort som en del av programmene, eksempelvis om det forelå et avvik eller at avvik ikke var lukket innen gitt frist, vil det måtte tas med de involverte aktørene. Landbruksforvaltningens klagebehandling vil i praksis være begrenset til å se hen til registreringene, og på bakgrunn av det vurdere om vilkårene for tilskudd er oppfylt eller ikke.

Effekter av innføring av tilskudd

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at et dyrevelferdstilskudd først og fremst vil ha virkning på deltakelse for produsenter som frivillig vil kunne delta i programmene, men som programmene ikke er obligatorisk for. I praksis vil dette i hovedsak gjelde saueholdere som har 30 eller færre vinterfôra sauer når programmet for sau innføres. Dersom programmet etter hvert gjøres obligatorisk også for saueholdere med færre dyr, slik det er signalisert fra Animalia, vil effekten av tilskuddet på deltakelse bli mindre.

Etter Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering vil det også prinsipielt kunne stilles spørsmål ved legitimiteten til et eventuelt dyrevelferdstilskudd hvis det i stor grad er basert på etterlevelse av lovpålagte krav.

Anbefaling

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets anbefaler at det **ikke** innføres et dyrevelferdstilskudd basert på deltakelse og tilfredsstillelse av kravene i dyrevelferdsprogram.

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at eventuelt dyrevelferdstilskudd basert på deltakelse i dyrevelferdsprogram og overholdelse av kravene i programmet neppe vil ha vesentlig betydning for dyrevelferden, siden deltakelse i programmene i praksis er obligatorisk for produksjon i næringsmessig omfang, og de økonomiske sanksjonene er relativt kraftige for de som over tid ikke overholder kravene.

Et dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram vil i stor grad fungere som en økonomisk støtte som gis til så å si alle husdyrprodusenter, anslagsvis ca. 24 000 besetninger når programmet for sau er innført. Selv om et dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram vil kunne være positivt for produsentenes holdning til programmene, og kanskje også etterlevelse av dem, er Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering at økonomisk støtte som ikke forventes å gi vesentlig bidrag til spesifikke mål, heller kan utmåles gjennom eksisterende tilskuddsordninger enn å innføre en ny tilskuddsordning.

Hvis et dyrevelferdstilskudd basert på deltakelse i og etterlevelse av dyrevelferdsprogram skal innføres, anbefaler Landbruksdirektoratet at det innføres først med virkning året etter at det er vedtatt, dvs. at dersom det ved jordbruksoppgjøret i 2023 blir bestemt at det skal innføres et slik tilskudd, skal tilskuddet gjelde først for søknadsåret 2024 med utbetaling i 2025. Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil være mer tidkrevende å få de nødvendige systemer på plass på en god måte, enn den tid som vil være til rådighet hvis tilskuddet skal innføres med virkning samme år som det blir bestemt.

1 Innledning

1.1 Oppdraget

I proposisjonen om jordbruksoppgjøret 2022 (Prop 120 S (2021-2022)) står følgende om dyrevelferdstilskudd i kap. 7.10:

«Partene er enige om at arbeidet med dyrevelferd skal vektlegges i årets jordbruksoppgjør. Dette gjøres særlig gjennom å prioritere og legge føringer for investerings- og bedriftsutviklingsordningen (IBU). I tillegg mener partene det er viktig å bidra til at bønder jobber systematisk med dyrevelferd i egen besetning. Partene vil derfor legge til rette for å innføre dyrevelferdstilskudd. Et dyrevelferdstilskudd kan f.eks. utbetales til husdyrprodusenter som deltar i, og tilfredsstiller, et dyrevelferdsprogram anerkjent av Mattilsynet.

Partene ber derfor Landbruksdirektoratet, i samarbeid med Mattilsynet, om å utrede innføring av tilskudd til jordbruksforetak med husdyr som inngår i dyrevelferdsprogram (DVP). Utredningen skal omfatte forslag til utformingen av et nytt dyrevelferdstilskudd, forvaltning og forvaltningssystem, samt opplegg for kontroll av ordningen. Det hentes inn kompetanse fra andre relevante aktører ved behov. Frist for arbeidet settes til 1. januar 2023, slik at partene kan ta stilling til om tilskuddet skal innføres under jordbruksoppgjøret i 2023.»

I næringskomiteens innstilling, Innst. 462 S (2021-2022) om Endringer i statsbudsjettet 2022 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2022), har flertallet følgende merknad om utredning av dyrevelferdstilskudd:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, har merket seg at partene er enige om at det skal utredes et dyrevelferdstilskudd. Flertallet er i utgangspunktet positiv til alle initiativer fra næringen som kan bidra til å forbedre dyrevelferden, men stiller likevel spørsmål ved om det er hensiktsmessig å subsidiere deltakelse i dyrevelferdsprogrammer. Oppslutningen om disse allerede er stor, og velferdsgevinsten for dyrene er forholdsvis liten. Programmene handler primært om å få på plass et rammeverk for å jobbe systematisk med dokumentasjon og små forbedringer av dyrevelferden på minstenivå, som skal lønne seg for bonden.»

Oppdraget til Landbruksdirektoratet er gitt i supplerende tildelingsbrev 4. juli 2022:

«Det vises til kap. 7.10 i Prop. 120 S (2021-2022). Landbruksdirektoratet skal i samarbeid med Mattilsynet utrede innføring av tilskudd til jordbruksforetak med husdyr som inngår i dyrevelferdsprogram. Frist for arbeidet er 01.01.23.»

Mattilsynets oppgave er gitt i supplerende tildelingsbrev 1. juli. 2022:

«Mattilsynet får oppgave med å bidra til oppfølging av bestilling i jordbruksoppgjøret 2022:

«Partene ber derfor Landbruksdirektoratet, i samarbeid med Mattilsynet, om å utrede innføring av tilskudd til jordbruksforetak med husdyr som inngår i dyrevelferdsprogram (DVP).» Frist for arbeidet er 1. januar 2023.»

1.2 Drøfting av mandatet

Landbruksdirektoratet og Mattilsynet tolker at formuleringen «å utrede innføring av tilskudd til jordbruksforetak med husdyr som inngår i dyrevelferdsprogram (DVP)» i proposisjonen om jordbruksoppgjøret innebærer at det skal utredes om et slikt tilskudd bør innføres eller ikke. Ut fra utredningsinstruksen ligger

det i dette bl.a. at forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes, og at utredningen skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hva som samlet sett er best for samfunnet.

Videre oppfatter Landbruksdirektoratet og Mattilsynet formuleringen «Utredningen skal omfatte forslag til utformingen av et nytt dyrevelferdstilskudd, forvaltning og forvaltningssystem, samt opplegg for kontroll av ordningen» til at det uavhengig av utfallet av vurderingen om et slikt tilskudd bør innføres eller ikke, skal utredningen inneholde vurderinger av og forslag til hvordan et slikt tilskudd kan utformes på best mulig måte.

I vurderingene av mulig utforming og opplegg for tilskudd som er gjort i utredningen, er det sett hen til forslaget til tilskuddsordning som jordbruket hadde i sitt krav ved jordbruksoppgjøret i 2022:

«.....Innføring av DVP gir både merarbeid og merkostnader for bonden. Bønder som jobber systematisk med å løfte dyrevelferden i egen besetning bør belønnes og arbeidet synliggjøres. Et flatt dyrevelferdstilskudd på 5 000 kroner til alle dyrehold som deltar i, og tilfredsstillende et DVP anerkjent/godkjent av Mattilsynet, vil redusere kostnader og motivere for systematisk dyrevelferdsarbeid i besetningen. Et flatt tilskudd treffer nesten alle, de små relativt sett bedre enn de store. Det kan være mindre ressurskrevende å administrere et flatt tilskudd sammenliknet med mer komplekse dyrevelferdstilskudd, som vil nødvendiggjøre oppfølging fra nye kontrollsystemer. Tilskuddet bør omfatte alle dyrearter med DVP, også produksjoner der programmene er forskriftsfestet etter påtrykk fra næringa.

Kostnad ved tilskuddet

Hvis man legger vilkår for dyrevelferdstilskudd på dagens nivå for inklusjonskriterier i dyrevelferdsprogrammene, vil følgende dyrehold inkluderes:

- Alle som leverer mer enn 10 gris til slakt – 1750 besetninger,
- Alle som søker om produksjonstilskudd for 10 storfe eller flere – 12 145 besetninger,
- Sauehold med 30 vinterføra eller flere – 9308 besetninger,
- Verpehøns med flere enn 1000 høner – 533 besetninger,
- Alle kyllingprodusenter som produserer med høyere dyretetthet enn 25 kg/kvm (dvs. alle kommersielle kyllingprodusenter) – 465 besetninger,
- Alle som holder kalkun for kjøttproduksjon og leverer til varemottaker – 44 besetninger

Ettersom hensikten med forslåtte tilskudd er todelt, økt lønnsomhet og bedre dyrevelferd uten å stimulere til økt produksjon, er forslaget et flatt tilskudd. Dersom man har flere ulike produksjoner som er inkludert i DVP, f.eks. storfe, sau og kylling, er det rimelig at bonden får hvert dyrehold kompensert for seg og et tilskudd per produksjon.»

I jordbrukets krav var det anslått at kostnaden ved tilskuddet ville være 75 mill. kroner for 2023. Dette beløpet samsvarer med antall dyrehold spesifisert ovenfor, med unntak av sau hvor DVP planlegges med innfasing fra høsten 2023, og hvor ca. 9 000 besetninger vil innebære en utvidelse av kostnaden med ca. 45 mill. kroner.

I denne utredningen er det ikke gjort vurderinger av hvordan et eventuelt dyrevelferdstilskudd vil kunne bli notifisert til WTO. Dette bør trolig vurderes i forkant av eventuell beslutning om innføring.

1.3 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet har ledet arbeidet. Samarbeidet med Mattilsynet har i stor grad foregått digitalt, med utveksling av informasjon og vurderinger.

I oppstartsmøte mellom Landbruksdirektoratet og Mattilsynet var det enighet om at det var behov for å be Animalia, som utøver ansvar for utforming og oppdatering av DVP-ene, om å bidra med informasjon om bl.a. innhold i og gjennomføring av programmene. Animalia var positive til dette, og har også vært hjelpsomme med å svare på spørsmål om programmene, med å levere bidrag til og kvalitetssikre beskrivelse

av programmene, med innspill til- og drøfting av mulige vilkår for et eventuelt dyrevelferdstilskudd, og med vurdering av effekter av et eventuelt dyrevelferdstilskudd på deltakelse i programmene.

2 Dyrevelferdsprogrammene

2.1 Om programmene

Det er en viktig verdi for norsk husdyrproduksjon at alle dyr har god velferd. Husdyrnæringa har valgt å arbeide for bedre velferd gjennom nasjonale dyrevelferdsprogram (DVP). DVP er et rammeverk for systematisk dokumentasjon og forbedring av dyrevelferden i alle husdyrbesetninger. Merkeordninger omfatter ofte kun en mindre andel av dyra.

2.1.1 Hensikt med dyrevelferdsprogrammene

Dyrevelferdsprogrammene skal bidra til:

- å sikre og dokumentere regelverksetterlevelse
- å sikre og forbedre dyrevelferden
- å skape en lønnsom produksjon for bonden
- tillit fra samfunnet gjennom åpenhet og god dokumentasjon av dyrevelferd

2.1.2 Rammeverket rundt dyrevelferdsprogrammene

Krav og tiltak for den enkelte art er formalisert som en felles bransjeretningslinje, hvor plikter hos den enkelte bonde, varemottaker og bransje beskrives i detalj. Varemottakerne underskriver bransjeretningslinjen og forplikter seg dermed til å følge den opp i egne verdikjeder.

Bransjeretningslinjene anerkjennes av Mattilsynet (dette er delvis endret til «godkjenne»), og deler av programmene inkluderes gjerne i nasjonalt dyrevelferdsregelverk på sikt. Fra bransjen sies det at en stor fordel med bransjeretningslinjer er at de relativt raskt kan endres og utvides ved behov.

Bransjen gir også uttrykk for at det er et svært viktig element at bransjen selv beholder eierskap til DVP. Programmene bygger på en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom produsent, praktiserende veterinær, varemottaker og Mattilsynet. Besøk som gjennomføres som en del av programmene skal fortrinnsvis bære preg av rådgivingsbesøk. Tillit fra den enkelte produsent rundt håndtering av data fra egen besetning er et grunnleggende premiss for at dyrevelferdsprogrammene skal være effektive forbedringsverktøy i den enkelte besetning.

2.1.3 Hovedelementer i et dyrevelferdsprogram

Følgende elementer er bærebjelkene i dyrevelferdsprogrammene. Hvilke elementer som gjelder de forskjellige DVPer er tilpasset utfordringer og forhold i de enkelte produksjoner:

- Veterinærbesøk:
 - Veterinærer skal ikke føre tilsyn på disse besøkene, men bidra med sin kunnskap om dyr, og gi råd og faglig støtte til produsentene og peke på forbedringsområder. De kan se på dyreholdet med friske øyne og motvirke effekten av en eventuell «husblindhet» hos produsenten.
 - Innholdet i besøket er tilpasset den enkelte dyreart, og er i all hovedsak dyrebaserte indikatorer, men også noen ressursbaserte. Tilgjengelige data om besetningen brukes til forberedelse.
 - Veterinær og bonde blir enige om områder med forslag om tiltak for forbedring. Ved manglende regelverksetterfølgelse settes avvik som må lukkes inne gitt frist.
 - Dersom det er forhold i dyreholdet som ikke er i samsvar med offentlige krav, skal dette dokumenteres som avvik og følges opp av produsenten. I tillegg gjelder veterinærens

varslingsplikt etter dyrevelferdsloven § 5 om alvorlige brudd på dyrevelferdsloven selvsagt også i denne sammenhengen.

- Veterinærene må gjennomføre egne kurs for å kunne gjennomføre DVP-besøk (frist for krav om kurs innføres etterhvert for de forskjellige DVP-er når Modul 3¹ er på plass i starten av 2023).
- Kompetanseheving og holdningsskapende arbeid
 - Kurs for produsenter, eks. i dyrevelferd, naturlig atferd, plukking av fjørfe og avliving, er obligatorisk i noen DVP-er.
- Data fra slakteri som grunnlag for vurdering/virkemiddelbruk
 - Per i dag er tråputeskår et viktig element i DVP for slaktekylling, mens data fra USR (utvida sjukdomsregistrering) brukes i begrenset omfang for svin.
- Eksterne KSL-revisjoner
 - Revisorer fra KSL vil med gitte intervaller gjennomføre 3-parts-revisjon av DVP i den enkelte besetning (varierende mellom artene).
- Avvik og avvikshåndtering
 - Ved manglende deltagelse, manglende lukking av avvik eller f.eks. uakseptable tråputeskår innfører varemottagere sanksjoner. Sanksjonene varierer mellom de forskjellige DVP-er og er i form av f.eks.: redusert pris, DVP-trekk, tapt Helsegris-tillegg, KSL-trekk, lavere tetthet.

2.1.4 Mattilsynets rolle i dyrevelferdsprogrammene

Mattilsynet vurderer om innholdet i dyrevelfersprogrammet minst er i tråd med gjeldende dyrevelferdsregelverk for det aktuelle programmet og for den aktuelle driftsformen, og om programmet kan fremme etterlevelse av regelverket.

Status for Mattilsynets godkjenning/anerkjenning av dyrevelferdsprogram for den enkelte produksjonsform er vist i tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over dyrevelferdsregelverk i forskrifter, samt status for forskriftsfesting og Mattilsynets godkjenning/anerkjenning av dyrevelferdsprogram for ulike produksjonsformer.

Forskrift	Produksjonsform	Forskriftsfestet dyrevelferdsprogram	Godkjent	Anerkjent	Ennå ikke forskriftsfestet, godkjent eller anerkjent
Forskrift om hold av svin	Svinehold	F. om hold av svin § 26.a	x	x	
Forskrift for hold av høns og kalkun	Slaktekylling	F. om hold av høns og kalkun § 35		x	
	Kalkun	F. om hold av høns og kalkun § 37		x	
	Avlsdyr slaktekylling og kalkun (inkl. rugeeggproduksjon)			x	
	Verpehøns			x	
Forskrift om hold av storfe	Storfe			x	
Forskrift om velferd for småfe	Sau				x

¹ <https://www.vetnett.no/nyhetsarkiv/ny-modul-i-veterinar-kurset-om-dyrevelferdsprogrammet-for-storfe>

Før godkjenning eller anerkjennelse, og ved eventuelle endringer, kontrollerer Mattilsynet at programmet inneholder de forskriftsbestemte kravene til dyrevelferdsprogram for den aktuelle driftsformen, at programmet minst er i tråd med gjeldende regelverk, og at det kan fremme etterlevelse av regelverket.

Mattilsynet kan kontrollere at dyreholderne er med i forskriftsfestet dyrevelferdsprogram.

Mattilsynet kontrollerer at dyreholderne etterlever dyrevelferdsforskriftene, uavhengig av velferdsprogrammene. Mattilsynet bruker ikke dyrevelferdsprogrammene som grunnlag for sin kontroll. Mattilsynet fører ikke kontroll med etterlevelsen av krav i dyrevelferdsprogrammet som går ut over kravene i forskriftene.

I denne utredningen legges det til grunn at dyrevelferdsprogram som skal være grunnlag for ev. dyrevelferdstilskudd, må være anerkjent eller godkjent av Mattilsynet.

2.2 Programmene for fjørfe

For fjørfe er det egne programmer for

- Slaktekylling
- Kalkun
- Verpehøns
- Avlsdyr slaktekylling og kalkun

2.2.1 Slaktekylling

Gjeldende innhold i dyrevelferdsprogrammet for slaktekylling følger av Den norske kjøtt- og eggbransjes retningslinje for dyrevelferdsprogram slaktekylling, Versjon 3, anbefalt av Animalia AS styret 12. oktober 2020, anerkjent av Mattilsynet 27. januar 2021².

Dyrevelferdsprogram slaktekylling ble iverksatt 1. juli 2013 i forbindelse med gjennomføringen av Rådsdirektiv 2007/43/EU i norsk lovverk. Programmet er obligatorisk for alle som har slaktekyllingproduksjon med dyretetthet over 25 kg/m², hvilket omfatter så å si all kommersiell produksjon, med unntak for økologisk produksjon hvor maksimal dyretetthet er 21 kg/m². Programmet er forskriftsfestet i forskrift for hold av høns og kalkun.

Dyrevelferdsprogram slaktekylling skal ivareta fire viktige områder:

- sikre og dokumentere regelverksetterlevelse
- sikre og forbedre dyrevelferd
- skape en lønnsom produksjon for bonden
- bidra til tillit fra samfunnet gjennom åpenhet og god dokumentasjon av dyrevelferd.

Dyrevelferdsprogrammet inkluderer krav om daglig registrering av produksjonsdata og velferdsregistreringer på gården, som antall dyr innsatt, daglig dødelighet, årsaker til dødelighet, luftkvalitet og andre hendelser knyttet til dyrehelse og dyrevelferd. I tillegg kommer registreringer knyttet til plukking og transport samt slakteriregistreringer som vingebrudd og kassasjonsårsaker.

Det er også et krav i dyrevelferdsprogrammet at alle kyllingbønder skal ha veterinæravtale for helseovervåking og minst to årlige helseovervåkingsbesøk av veterinær, samt ekstern KSL-revisjon minst hvert tredje år.

Alle flokker blir i forbindelse med slakting bedømt for tråputeskader. Tråputeskader over definerte nivåer gjør at bonden må ha lavere tetthet i påfølgende innsett, mens lave nivå gir tillatelse til trinnvis økning i

² Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for slaktekylling er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/fjorfe/slaktekylling---helse-og-velferd/helse-og-velferd-hos-slaktekylling/>

tetthet opp til 36 kg/m². Nivåene for opp- og nedjustering er gitt i forskriften og skal følges opp av slakteriene. Dyrevelferdsprogrammet pålegger i tillegg ytterligere tiltak ved tråputeskader over gitte nivåer.

Status for den enkelte kyllingprodusentens veterinæravtale og helseovervåkningsbesøk registreres sentralt hos Animalia i journalsystemet HelseFjørfe.

Øvrige forhold som er avgjørende for om driftsenheten er å anse som tilsluttet programmet eller ikke, registres i hovedsak av slakteriet produsenten er tilknyttet. Dersom slakterivirksomheten påviser vesentlige avvik fra offentlig regelverk, KSL-krav til slaktekyllingproduksjonen eller bransjens retningslinje for dyrevelferdsprogrammet, og slike avvik ikke lukkes innen angitt frist, skal slakterivirksomheten anse driftsenheten for å stå utenfor dyrevelferdsprogrammet.

Produsenter som blir utelukket fra dyrevelferdsprogrammet, vil i første omgang få avlyst innsettene sine, slik at huset blir stående tomt, og på sikt mister produsenten hele leveringsavtalen med slakteriet.

Driftsenhetens klageadgang vedrørende programmet er regulert i leveranseavtalen med varemottaker (slakteriet). For klager på vedtak som fattes av Mattilsynet gjelder forvaltningsloven.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, f.eks. økologiske produsenter, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet.

2.2.2 Kalkun

Gjeldende innhold i dyrevelferdsprogrammet for kalkun følger av Den norske kjøtt- og eggbransjes retningslinje for dyrevelferdsprogram kalkun, Versjon 3, anbefalt av Animalia AS sitt styre 12. oktober 2020, Anerkjent av Mattilsynet 27. januar 2021³.

Dyrevelferdsprogram kalkun trådte i kraft 1. januar 2017. Programmet er obligatorisk for alle som holder kalkun for kjøttproduksjon og har over 200 dyr. Programmet er forskriftsfestet i forskrift for hold av høns og kalkun.

Dyrevelferdsprogram kalkun skal ivareta fire viktige områder:

- sikre og dokumentere regelverksetterlevelse
- sikre og forbedre dyrevelferd
- skape en lønnsom produksjon for bonden
- bidra til tillit fra samfunnet gjennom åpenhet og god dokumentasjon av dyrevelferd

Dyrevelferdsprogrammet innebærer krav om registrering av produksjonsdata og helse og velferd på gården, minst to årlige helseovervåkningsbesøk av veterinær, samt ekstern KSL-revisjon minst hvert tredje år.

Alle flokker blir i forbindelse med slaktning bedømt for tråputeskader. Ved tråputeskader over 120 poeng skal produsenten søke råd hos helseovervåkningsveterinær, ventilasjonsfirma eller annen rådgiver med relevant kompetanse. Tråputeskader over 150 poeng medfører reduksjon i dyretetthet i neste innsett.

Status for den enkelte kalkunprodusents veterinæravtale og helseovervåkningsbesøk registreres sentralt hos Animalia i journalsystemet HelseFjørfe.

Øvrige forhold som er avgjørende for om driftsenheten er å anse som tilsluttet programmet eller ikke, registres i hovedsak av slakteriet produsenten er tilknyttet. Dersom slakterivirksomheten påviser vesentlige avvik fra offentlig regelverk, KSL-krav til kalkunproduksjonen eller bransjens retningslinje for dyrevelferdsprogrammet, og slike avvik ikke lukkes innen angitt frist, skal slakterivirksomheten anse driftsenheten for å stå utenfor dyrevelferdsprogrammet.

³ Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for kalkun er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/fjorfe/kalkun--helse-og-velferd/helse-og-velferd-hos-kalkun/>

Produsenter som blir utelukket fra dyrevelferdsprogrammet, vil i første omgang få avlyst innsettene sine, slik at huset blir stående tomt, og på sikt mister produsenten hele leveringsavtalen med slakteriet.

Driftsenhetens klageadgang vedrørende programmet er regulert i leveranseavtalen med varemottaker (slakteriet).

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet.

2.2.3 Verpehøns

Gjeldende innhold i dyrevelferdsprogrammet for verpehøns følger av Den norske kjøtt- og eggbransjes retningslinje for Dyrevelferdsprogram verpehøns, Versjon 2, anbefalt av Animalia AS sitt styre 12. oktober 2020, anerkjent av Mattilsynet 27. januar 2021⁴.

Første versjon av programmet trådte i kraft 1. januar 2020. Programmet er obligatorisk for alle driftsenheter som holder minst 1 000 verpehøner for konsumeggproduksjon og leverer til eggpakkeri som har tilsluttet seg bransjens retningslinje. Dette omfatter mer enn 99 % av norske verpehøner, hos 533 driftsenheter som søkte produksjonstilskudd høsten 2021⁵. Programmet er ikke forskriftsfestet.

Hovedformålet med Dyrevelferdsprogrammet for verpehøns er å sørge for dokumentert god dyrevelferd gjennom produksjonsperioden. Dette skal gjøres gjennom god produksjonsstyring, systematisk forebyggende helse- og dyrevelferdsarbeid og tredjeparts revisjon av regelverksetterlevelse.

Dyrevelferdsprogrammet for verpehøns stiller krav om veterinæravtale for helseovervåking og minst ett helseovervåkningsbesøk per innsett, registrering av nødvendig data i produksjonskontroller, intern og ekstern KSL-revisjon og kompetansekurs for alle produsenter. Den enkelte varemottager skal fortløpende trekke 10 øre per kg over avregningen, som tilbakebetales produsenten ved innsettes slutt når nødvendig produksjonsdata er registrert i elektronisk produksjonskontroll og helseovervåkningsbesøk er gjennomført.

Status for den enkelte eggprodusents veterinæravtale og helseovervåkningsbesøk, inkl. status for et sett med velferdsindikatorer som registreres ved minst ett helseovervåkningsbesøk per innsett, registreres sentralt hos Animalia i journalsystemet HelseFjørfe.

Øvrige forhold som er avgjørende for driftsenhetens status i forhold til programmet, registres i hovedsak av eggpakkeriet produsenten er tilknyttet. Dersom ikke kravene i dyrevelferdsprogrammet blir overholdt, eller avvik ikke blir lukket innen oppgitt frist, skal produsenten følges opp med ny frist. Dersom denne fristen oversittes, skal beløpet som er trukket over avregningen (10 øre/kg egg), beholdes av eggpakkeriet og ikke tilbakebetales driftsenheten.

Dersom eggpakkeriet påviser vesentlige avvik fra offentlig regelverk, KSL-krav til konsumeggproduksjonen eller bransjens retningslinje for dyrevelferdsprogrammet, og slike avvik ikke lukkes innen angitt frist, skal eggpakkeriet anse driftsenheten for å stå utenfor dyrevelferdsprogrammet.

Pakkeriene har nå med i sine leveranseavtaler at eggprodusenter skal være tilknyttet dyrevelferdsprogram for å kunne levere egg. Dersom de ikke oppfyller kravene for deltagelse, vil de bryte vilkårene for leveranseavtalen og får ikke lenger levere egg. Det er ikke så langt kjent at dette har skjedd, men den økonomiske konsekvensen for bonden vil da være at han må levere eggene på mottaksplicht til Nortura, til en lavere pris.

Driftsenhetens klageadgang vedrørende programmet er regulert i leveranseavtalen med eggpakkeri.

Fra januar 2023 skal etter planen oppalere av verpehøns (ca. 16 produsenter) inkluderes i programmet. Det pågår også en revisjon av retningslinjen for DVP verpehøns, som er planlagt vedtatt i desember 2022.

⁴ Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for verpehøns er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/fjorfe/helse-og-velferd-hos-verpehons/dyrevelferdsprogram-verpehons/>

⁵ Fra januar 2023 inkluderes også oppalere av verpehøns inn i dyrevelferdsprogram verpehøns.

Revisjonen vil innebære en ny plikt for eggpakkeri om å trekke 50 prosent av avregningen fram til helseovervåkingsbesøk er gjennomført dersom driftsenhet som produserer konsumegg har to påfølgende innsett uten helseovervåkingsbesøk. Videre vil revisjonen innebære en plikt for produsenten om å gjennomføre kurs i regi av eggpakkeri med fokus på helse og velferd hos verpehøns.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet.

2.2.4 Avlsdyr slaktekylling og kalkun

Gjeldende innhold i dyrevelferdsprogrammet for avlsdyr slaktekylling og kalkun følger av Den norske kjøtt- og eggbransjes retningslinje for dyrevelferdsprogram oppal og rugeeggproduksjon av slaktekylling og kalkun, Versjon 1, anbefalt av Animalia AS sitt styre 12. oktober 2020, anerkjent av Mattilsynet 27. januar 2021⁶.

Programmet trådte i kraft 1. januar 2021. Programmet er obligatorisk for alle driftsenheter som holder minst 50 unghøner eller rugeeggghøner for rugeeggproduksjon. Programmet er ikke forskriftsfestet.

Formålet med Dyrevelferdsprogrammet for avlsdyr slaktekylling og kalkun er å bidra til å sikre norske avlsdyr av slaktekylling og kalkun en dokumentert god velferd gjennom produksjonsperioden. Dette skal gjøres gjennom god produksjonsstyring, systematisk forebyggende helse- og dyrevelferdsarbeid og tredjeparts revisjon av regelverksetterlevelse.

Dyrevelferdsprogrammet for avlsdyr slaktekylling og kalkun stiller krav om veterinæravtale for helseovervåking og minst ett helseovervåkningsbesøk per innsett, registrering av nødvendig data i produksjonskontroller, intern og ekstern KSL-revisjon og kompetansekurs for alle produsenter.

Status for den enkelte produsents veterinæravtale og helseovervåkningsbesøk, inkl. status for et sett med velferdsindikatorer som registreres ved minst ett helseovervåkningsbesøk per innsett, registreres sentralt hos Animalia i journalsystemet HelseFjørfe.

Øvrige forhold som er avgjørende for driftsenhetens status i forhold til programmet, registres i hovedsak av rugeriet produsenten er tilknyttet. Dersom ikke kravene i dyrevelferdsprogrammet blir overholdt, eller avvik ikke blir lukket innen oppgitt frist, skal produsenten følges opp med ny frist. Dersom denne fristen oversettes, skal driftsenhet med rugeeggproduksjon få et trekk på 15 prosent per rugeegg til avviket lukkes, og driftsenhet med oppal av avlsdyr av slaktekylling og kalkun skal få et trekk på 5 prosent per oppalsdyr når flokken selges.

Det enkelte rugeri skal anse driftsenhet å stå utenfor dyrevelferdsprogrammet dersom det påvises vesentlige avvik fra offentlig regelverk, KSL-krav til rugeeggproduksjonen eller bransjens retningslinje for dyrevelferdsprogrammet, og slike avvik ikke lukkes innen angitt frist. Ved eksklusjon fra programmet vil produsenten ikke få kjøpe livkyllinger (oppalere) eller unghøner (rugeeggprodusenter).

Driftsenhetens klageadgang vedrørende programmet er regulert i leveranseavtalen med rugeri.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet.

⁶ Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for avlsdyr slaktekylling og kalkun er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/fjorfe/dyrevelferdsprogram-for-fjorfe/dyrevelferdsprogram-oppal-og-rugeegg-slaktekylling-og-kalkun/>

2.3 Programmet for svin

Gjeldende innhold i dyrevelferdsprogrammet for svin følger av Den norske kjøttbransjes retningslinje for dyrevelferdsprogram for svin, anbefalt av Animalia AS' styret 4. februar 2021⁷, med unntak av trekk for mange USR-anmerkninger (utvidet sykdomsregistrering), som er satt på vent inntil videre. Dyrevelferdsprogram for svin ble anerkjent av Mattilsynet 31. mars 2021.

Dyrevelferdsprogram for svin ble iverksatt 1. januar 2019. Programmet er obligatorisk for alle som har avlspurker eller som leverer flere enn 10 griser til slakt i året. 96⁸ prosent av alle griser som slaktes kommer fra besetninger som deltar i dyrevelferdsprogrammet. Programmet er forskriftsfestet i forskrift om hold av svin.

Formålet med retningslinjen (dyrevelferdsprogrammet) er å sikre norske griser god dyrevelferd i tråd med forskrift om hold av svin, og at forskriftens krav systematisk følges opp og dokumenteres.

Velferden til dyra sikres gjennom god produksjonsstyring, systematisk forebyggende helsearbeid, tredjeparts revisjon av regelverksetterlevelse og kontinuerlig kvalitets sikring av utstyr og rutiner i den enkelte driftsenhet.

Dyrevelferdsprogrammet stiller bl.a. krav om systematisk dokumentasjon og om loggføring av håndtering av sykdom og skadde dyr. Det er også krav om formell avtale med veterinær om obligatoriske rådgivningsbesøk i besetningen, med følgende hyppighet:

- 1 årlig besøk hvis <200 smågris eller <750 slaktegris
- 2 årlige besøk hvis >200 smågris eller 751-1500 slaktegris
- 3 årlige besøk hvis >1500 slaktegris.

Ved hvert veterinærbesøk skal bl.a. oppfølging av sjuke og skadde dyr, inkludert rutiner for bruk av sjukebinge og korrekt avliving, bruk av strø- og rotemateriale, forekomst av halebiting på dyra i besetningen og registrert på slakteri, oppstalling og dyretetthet og tilgang til fôr og vann gjennomgås. Helsegrissystemet brukes som dokumentasjons- og rådgivningsverktøy. Eventuelle avvik som avdekkes ved rådgivningsbesøk, skal følges opp med tilhørende tiltak i samsvar med frister oppgitt i Helsegrissystemet.

Det er videre krav om dokumentert KSL-egenrevisjon årlig og ekstern KSL-revisjon minst hvert tredje år. Dessuten skal driftsenhetens eier og ansatte røktere ha gjennomført e-læringskurs i dyrevelferd hos svin.

Fra 1. januar 2022 er også anmerkninger fra utvidet sykdomsregistrering (USR) på slakteriet en del av Dyrevelferdsprogrammet for svin. For stor andel anmerkninger i løpet av siste 12 måneder medfører krav om rådgivningsbesøk med avtaleveterinæren innen 30 dager. Disse fungerer foreløpig som grunnlag for rådgivning i besetningen. Etter hvert vil for høye anmerkninger utløse krav om veterinært oppfølgingsbesøk og potensielt bortfall av «Velferdsgrisstatus».

Oppfyllelse av kravene i dyrevelferdsprogrammet for svin gir status godkjent «Velferdsgris»-status i Helsegrissystemet. Animalia sitter med statusene for den enkelte driftsenhet.

De rådgivende veterinærene og slakteriene følger opp avvik i Helsegrissystemet overfor produsentene. Produsenten har selv ansvar for å utbedre forholdene, og rådgivende veterinær lukker avvikene. Dersom ikke kravene i dyrevelferdsprogrammet blir overholdt, og avvik ikke blir lukket innen oppgitt frist, skal produsenten utelukkes fra dyrevelferdsprogrammet og få trekk på slakteoppgjøret eller smågrissalget. I første omgang fører det til trekk av helsegristillegget på smågris eller 0,50 kr/kg på slakt. Dersom

⁷ Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for svin er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/svin/dyrevelferdsprogram-for-svin/>

⁸ Animalia opplyser at den faktiske andelen nok er større, men utplukket som viser 96 prosent, fanger ikke opp produsenter som har avsluttet virksomheten og hvor profilen er deaktivert i etterkant. For disse produsentene fanges det opp at det er levert slakt, men utplukket som er gjort, greier ikke fange opp om de var godkjent da disse grisene ble levert til slakt.

produsenten lar det gå mer enn 45 dager fra fristen utløper, vil det føre til tap av KSL og KSL-trekk på 20 prosent av slakteoppgjøret.

Driftsenhetens klageadgang på vedtak fattet av slakterivirksomheten er regulert i leveranseavtalen med slakterivirksomheten.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet.

2.4 Programmet for storfe

Gjeldende innhold i dyrevelfersprogrammet for storfe følger av Den norske mjølke- og kjøttbransjens retningslinje for dyrevelferdsprogram (DVP) storfe, vedtatt av Q-Meieriene AS 22. februar 2021, TINE 03. februar 2021, Nortura 17. mars 2021, Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund 09. desember 2020, anbefalt av Samarbeidsrådet i Helsetjenesten for storfe den 23. november 2020, Animalia AS sitt styre 07. desember 2020, Norges Bondelag sitt styre 10. desember 2020, Norsk Bonde- og Småbrukarlag sitt styre 20. april 2021, Tyr sitt styre 22. mars 2021 og Geno sitt styre 19. januar 2021. Dyrevelferdsprogrammet for storfe ble anerkjent av Mattilsynet den 29. november 2021⁹.

Fra 1. januar 2022 til 1. mai 2023 skal alle storfebesetninger med mer enn 10 dyr (per 1. oktober i søknad om produksjonstilskudd) innrulleres i dyrevelferdsprogrammet. Basert på tall fra søknad om produksjonstilskudd per mars 2020 innebærer dette at 99 prosent av alle storfe og 93 prosent av alle besetningene vil være inkludert. Det er åpent for at produsenter med 10 eller færre dyr også kan delta i programmet, og det er et uttalt mål at alle besetninger skal inkluderes fra 2025.

Dyrevelferdsprogrammet for storfe skal dokumentere dyrevelferd og dyrevelferdstiltak utover regelverket, samt ivareta og forbedre dyrehelse og dyrevelferd i norske storfebesetninger. Dette skal skje gjennom at veterinær og produsent i samarbeid finner forbedringsområder. Dette samarbeidet, sammen med målrettet rådgiving fra veterinær, vil skape gode forutsetninger for lønnsom produksjon. Hovedelementer er

- dokumentasjon
- regelmessig dyrevelferdsbesøk gjennomført av veterinær minst hver 16. måned
- jevnlig tredjeparts revisjon gjennom KSL

I løpet av innrulleringsperioden skal alle storfebesetninger som omfattes av dyrevelferdsprogrammet ha gjennomført et veterinærbesøk, et såkalt DVP-besøk. Under besøket skal veterinæren gå gjennom hele storfebesetningen sammen med produsenten, og spørsmål om utvalgte velferdsindikatorer skal besvares og dokumenteres i et samarbeid mellom veterinær og produsent. Besøksrapport registreres av veterinær i Velferdsportal storfe med (per nå) 16 punkter under temaene:

- Atferd og oppstalling
- Fôring og helse
- Rutiner og andre forhold
- Smittevern

Eksempler på dyrebaserte indikatorer er renhet, hold og halthet. Indikatorene gis en score fra 1-3, hvor 1 er tilfredsstillende, 2 angir forhold som kan og bør forbedres, og 3 angir forhold som må utbedres og som vil gi avvik som må lukkes innen en gitt frist. Veterinæren lukker eventuelle avvik i Velferdsportal storfe når avvikene er utbedret. I Velferdsportal storfe vil den enkeltes status i dyrevelferdsprogrammet vises og være tilgjengelig for varemottaker.

Ved manglende

⁹ Denne og andre dokumenter om dyrevelferdsprogrammet for storfe er tilgjengelig på <https://www.animalia.no/no/Dyr/storfe/dyrevelferdsprogram-for-storfe/>

- dokumentasjon på dyrevelferdsbesøk siste 16 måneder og/eller
- manglende lukking av avvik (score 3) på dyrevelferdsbesøk innen oppsatt frist,

iverksetter varemottaker på kjøtt et dyrevelferdstrekk i størrelsesorden 1 kr/kg 15 dager etter at fristen er utløpt. Dersom avvik ikke er lukket innen 45 dager etter fristen (dvs. etter ytterligere 30 dager), er DVP storfe-status ikke godkjent, og KSL-trekk iverksettes på både mjølk og kjøtt fra storfe. Animalia har ansvar for å varsle driftsenheten i god tid før overskridelse av alle frister.

Klager angående avvik satt ved DVP-besøk behandles av Animalia ved Helsetjenesten for storfe. Avregningstekniske klager behandles av varemottaker, som regulerer dette i leveranseavtalen med driftsenheten.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det og etterlever kravene i programmet. De som er «frivillige», får imidlertid ikke trekk i avregningen ved manglende dyrevelferdsbesøk eller manglende lukking av avvik.

2.5 Programmet for sau

Dyrevelferdsprogrammet for sau (DVP sau) er fortsatt under utvikling. DVP sau vil i første omgang stille krav til produsenter som har søkt produksjonstilskudd for mer enn 30 vinterfôra sau, med mål om å inkludere alle saueprodusenter på sikt. Produsenter omfattet av DVP sau vil måtte gjennomføre et obligatorisk kurs i atferd og velferd hos sau. De vil også måtte ha et veterinærbesøk med gjennomgang av definerte dyrevelferdsindikatorer hver 18. måned. Eventuelle avvik avdekket på besøket må lukkes innen frist satt av veterinær. Besøket dokumenteres i den digitale plattformen «Velferdsportal sau» (VPsau). Det er også fra VPsau produsentens status beregnes og videreformidles til relevante parter.

Planlagt oppstart for DVP sau er i slutten av 2023, med lansering av kurset. Av hensyn til bl.a. veterinærkapasiteten vil besøkene deretter gjennomføres puljevis over en periode på 18 måneder.

Produsenter som programmet ikke er obligatorisk for, vil kunne delta i programmet dersom de ønsker det. De som er «frivillige», vil imidlertid trolig ikke få trekk i avregningen ved manglende dyrevelferdsbesøk eller manglende lukking av avvik.

3 Mulige kriterier for tilskudd

3.1 Ambisjonsnivå (kriterier ut over deltakelse i program)

Deltakelse i dyrevelferdsprogrammene er i praksis obligatorisk for nesten all kommersiell husdyrproduksjon i jordbruket, med forbehold for sauehold, hvor programmet først etter planen innføres puljevis over en periode på 18 måneder fra slutten av 2023, og hvor det ved innføringen legges opp til at det ikke vil være obligatorisk deltakelse for produsenter med færre enn 30 vinterfôra sauer. For geitehold er det ikke konkrete planer om innføring av dyrevelferdsprogram.

Det kan argumenteres for at dersom et dyrevelferdstilskudd skal ha vesentlig betydning for faktisk dyrevelferd, bør kriteriene for å motta tilskudd være strengere enn det som er obligatorisk: -enten en høyere standard enn den gjeldende minimumsstandard på parametre som inngår i dyrevelferdsprogrammet, eller evt. krav til nivå på forhold som ikke ligger inne med krav i dyrevelferdsprogrammet.

Landbruksdirektoratet og Mattilsynet vurderer det som lite aktuelt å stille krav til forhold som ikke ligger inne i dyrevelferdsprogrammet, som vilkår for å motta dyrevelferdstilskudd. Dette både fordi utarbeidelse av slike krav i så fall må vurderes og begrunnes mer grundig enn det som er mulig innenfor rammene for denne utredningen, og fordi krav på forhold utenfor programmene trolig ville være svært krevende å kontrollere i og med at det neppe vil foreligge noen «standard» registrering eller vurdering av slike forhold.

Innenfor dyrevelferdsprogrammene vil det imidlertid være noen muligheter for å velge hvor strenge vilkårene for et evt. tilskudd skal være, f.eks. ved valg av tidspunkt/periode vilkåret skal gjelde for, -om det

skal være nok at vilkåret er oppfylt på en telledato, eller om vilkåret må være oppfylt gjennom hele året. Videre kan vilkår som gjelder avvik være mer eller mindre strenge, som vilkår om ingen avvik, eller vilkår om at alle avvik, eller noen utvalgte avvik, skal være lukket innen gitte frister. Dette vurderes nærmere i kapittel 3.2 og 3.3.

3.2 Elementer/nivå i dyrevelferdsprogrammene

Programmene for de ulike dyreslagene er forskjellige på en del områder, bl.a. fordi de er utviklet på forskjellig tid og med forskjellig utgangspunkt. Dyrevelferdsprogrammet for slaktekylling kom først, mens programmet for storfe er det som siste er utviklet og iverksatt.

Begge disse programmene (storfe og slaktekylling) har krav om helseovervåkningsbesøk av veterinær, minst to årlige besøk for slaktekylling og minst ett besøk siste 16 måneder for storfe. Ved helseovervåkningsbesøk for storfe er det en gjennomgang og vurdering av bestemte forhold som gis en skår fra 1 til 3, hvor 3 innebærer at det registreres et avvik som skal lukkes innen en frist, jf. beskrivelsen i kapittel 2.4. Ved helseovervåkningsbesøk for slaktekylling er det ikke noe tilsvarende opplegg med vurdering av bestemte forhold og registrering av avvik. På den andre siden inneholder dyrevelferdsprogrammet for slaktekylling en kobling mellom tråputeskader og hvor stor dyretetthet produsenten tillates å drive produksjonen med. Det er ikke noe liknende element i dyrevelferdsprogrammet for storfe.

For slaktekylling (og de andre fjørfeprogrammene) er det krav om deltakelse i produksjonskontroll og frister for registrering av produksjonsdata. For storfe er det ikke krav om deltakelse i produksjonskontroll.

For slaktekylling (og de andre fjørfeprogrammene) er det to-veis utveksling mellom varemottaker og KSL, og krav i dyrevelferdsprogrammet om lukking av eventuelle KSL-avvik innen gitte frister. For storfe er det bare enveis utveksling fra dyrevelferdsprogrammet til KSL, og altså ikke noe krav i dyrevelferdsprogrammet om lukking av KSL-avvik.

I oppdraget for denne utredningen er det formulert at «Et dyrevelferdstilskudd kan f.eks. utbetales til husdyrprodusenter som deltar i, og tilfredsstiller, et dyrevelferdsprogram anerkjent av Mattilsynet.» Landbruksdirektoratet og Mattilsynet mener at det vil være hensiktsmessig om vilkårene for tilskudd er oversiktlige, og enkle å forstå og forholde seg til.

Landbruksdirektoratet og Mattilsynet oppfatter at det ligger et visst tolkningsrom i formuleringen «og tilfredsstiller», men at «og tilfredsstiller» skal innebære å oppfylle noe mer enn å bare delta i (og ikke være ekskludert) fra programmet. En tolkning av «tilfredsstiller» kan være at det ikke skal være registrert noen avvik knyttet til noen av elementene i dyrevelferdsprogrammene. Dette vil være en streng tolkning. En mindre streng tolkning kan være å akseptere at det kan forekomme avvik, men at eventuelle avvik skal være lukket innen de fristene som er gitt. Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at et vilkår om at «eventuelle avvik skal være lukket innen frister gitt i, eller i medhold av, dyrevelferdsprogrammet», vil kunne være et rimelig vilkår for å motta et eventuelt dyrevelferdstilskudd. For fjørfeprogrammene vil dette være frister for lukking av avvik knyttet til KSL, helseovervåkningsavtale og -besøk, produksjonskontroll og/eller brudd på annet regelverk. For programmene for storfe og svin vil det hovedsakelig være frister for lukking av avvik knyttet til helseovervåkningsavtale og -besøk og avvik som konstateres der.

Vilkår for tilskudd kan også gjøres mindre strengt ved å begrense det til ett eller færre kriterier, f.eks. begrenset til at frister for lukking av avvik knyttet til helseovervåkningsavtale og -besøk skal være overholdt. Et opplegg for å kunne innhente og videreformidle den enkelte produsents status relatert til et slikt vilkår har Animalia signalisert at eventuelt vil kunne vil være på plass innen relativt kort tid, dersom det blir bestemt at et dyrevelferdstilskudd skal innføres.

3.3 Tidsperiode

Eksisterende produksjonstilskudd som gjelder husdyrproduksjon, bortsett fra beitetilskuddene, utmåles ut fra antall dyr

1. disponert av foretaket på en eller begge telledatoene (1. mars og 1. oktober), eller

2. slakta i løpet av kalenderåret (slaktegris)

Landbruksdirektoratet og Mattilsynets vurdering er at kriteriene for et evt. dyrevelferdstilskudd bør være oppfylt over en lengre periode enn bare på en eller to telledatoer. Status på bare en eller to telledatoer vil kunne være lite representativ for dyrevelferden og oppfølgingen av dyrevelferdsprogrammet hos produsenten.

Dersom utmålingen av et evt. dyrevelferdstilskudd skal baseres på opplysninger fra foretaket som søker, vil det i utgangspunktet ikke kunne legges til grunn en tidsperiode som går lenger fram enn til telledato, hhv. 1. mars og/eller 1. oktober, ettersom foretaket på søknadstidspunktet ikke kan vite hvordan status vil være etter at søknaden er levert. I utgangspunktet vil perioden fra 1. oktober og ut resten av året ikke kunne dekkes innenfor de ordinære søknadsfristene¹⁰. For avløsertilskudd, beitetilskudd og distriktstilskudd frukt, bær, veksthusgrønnsaker, og potet i Nord-Norge er det i utgangspunktet samme problemstilling. For disse tilskuddsordningene er dette løst ved at det er mulig å etterregistrere opplysninger i søknaden fram til 10. januar i året etter søknadsåret. En tilsvarende løsning er det i prinsippet mulig å legge til rette for, for et evt. dyrevelferdstilskudd, f.eks. i form av at søkeren forplikter seg til å etterregistrere i søknaden innen 10. januar, dersom vilkårene for tilskuddet blir brutt i perioden fra 1. oktober og ut året. Landbruksdirektoratets vurdering er imidlertid at en slik forpliktelse til etterregistrering vil være krevende å følge opp for søkeren.

Dersom utmålingen av et evt. dyrevelferdstilskudd skal baseres på registeropplysninger, vil det kunne være enklere å operere med hele året som tidsperiode, siden uttrekk/oppslag kan gjøres etter at søknadsåret er omme. Det er imidlertid nokså korte frister for kommunenes saksbehandling før hovedutbetalingen (15. februar i 2023). I 2023 er kommunenes frist 19. januar for foreløpig godkjenning av etterregistreringer og 5. februar for endelig godkjenning. Dersom hele året skal være tidsperiode for tilskuddet, bør utmålingsgrunnlaget for et evt. dyrevelferdstilskudd helst være klart umiddelbart eller kort tid etter årsskiftet for at kommunene skal ha rimelig tid til saksbehandling. Når denne utredningen skrives (høsten 2022) foreligger den enkelte produsents totale status i fjørfeprogrammene bare hos vedkommendes varemottaker. Hvor tidlig et tilskuddsgrunnlag (for alle programmene) vil kunne være tilgjengelig, vil være avhengig både av hvor omfattende opplysninger det skal baseres på, og hvilke metoder/systemer en har eller som vil bli utviklet for å tilgjengeliggjøre tilskuddsgrunnlaget. Inntil en evt. har utviklet systemer som muliggjør uttrekk/oppslag kort tid etter årsskiftet, vil det kunne være behov for å operere med en tidsperiode som avsluttes noe tidligere enn ved utgangen av året.

Når det gjelder tidsperiode som et evt. dyrevelferdstilskudd skal utmåles på grunnlag av, kan det også være noen utfordringer med håndtering av produsenter som starter opp eller legger ned produksjon i løpet av perioden, eller bare er aktive i deler av perioden. Hvordan dette bør håndteres, er det ikke gått inn på i denne utredningen, men det må avklares nærmere i forkant av eller i forbindelse med eventuell innføring av et dyrevelferdstilskudd.

3.4 Vurdering av potensielle utfordringer med «henvisningskriterier»

Statlige tilskuddsordninger (tilskudd gitt over statsbudsjettet) skal utarbeides i samsvar med og overholde kravene i økonomiregelverket (regelverket for økonomistyring i staten)¹¹. Bestemmelsene om økonomistyring i staten (bestemmelsene) er en del av regelverket, og gir detaljerte og utfyllende regler.

Bestemmelsene i kapittel 6 inneholder krav til utforming og forvaltning av tilskuddsordninger. Pkt. 6.2.1 angir hovedelementene i en tilskuddsordning. Etter bokstav c skal ansvarlig departement utarbeide kriterier for tildeling. Kriteriene skal oppnå tre formål, der ett er å

- gi grunnlag for avgrensning av hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere

¹⁰ Perioden fra 1. oktober og ut resten av året (t-1) kunne i prinsippet tas med i forhold som skal registreres ved del 1 av søknaden (i mars) året etter (t), sammen med perioden fra 1. januar til 1. mars i søknadsåret (t). Dette vil imidlertid bryte med det som ellers gjelder, at det er forhold i søknadsåret (t) som ligger til grunn for tilskuddsutbetaling året etter (t+1).

¹¹ Se reglement for økonomistyring i staten § 8

De foreslåtte vilkårene for dyrevelferdstilskuddet, som oppsummert går ut på at man må delta og lukke ev. avvik innen gitt frist, oppfyller klart nok formålet om å skulle avgrense potensielle tilskuddsmottakere.

Det er departementet og avtalepartene som enten gjennom jordbruksavtalen og/eller produksjonstilskuddsforskriften fastsetter ordningen og hvilke vilkår som skal være oppfylt for å kunne tildeles tilskudd. Samtidig medfører vilkåret om lukking av avvik, at det er kriteriene i de ulike programmene som reelt sett avgjør hvem som er berettiget tilskudd. Siden det er næringen og ikke departementet eller avtalepartene som utarbeider programmene og hva som innebærer et avvik, kan det spørres hvem som i praksis kommer til å definere hvem som kan motta tilskuddet.

En annen mulig utfordring av forslaget om oppfyllelse av kriteriene i programmene, er at terskelen for tildeling av tilskudd vil kunne endres uten at departementet eller avtalepartene er involvert. Dette som følge av at det er næringen og ikke departementet eller avtalepartene som bestemmer kriteriene i de ulike programmene. Dersom for eksempel kravet til antall veterinærbesøk øker, betyr det både strengere krav til oppfyllelse av kriteriene i programmet, og at det skal mer til for å kunne få tildelt tilskudd. Det vil med andre ord også få betydning for hvem som kvalifiserer som tilskuddsmottaker. De formelle vilkårene for tilskuddet vil samtidig kunne forbli uendret.

Som følge av at alle dyrevelferdsprogrammene skal anerkjennes og/eller godkjennes av Mattilsynet, er det svært lite sannsynlig at kriteriene i programmene ikke vil oppfylle minstekravene i dyrevelferdsregelverket. I den grad det vil kunne bli aktuelt, er det derfor mer sannsynlig at det vil kunne skje en skjerpene endring i terskelen for tildeling av tilskudd som partene ikke er med i. Altså at kriteriene i programmene settes høyere enn kravene etter dyrevelferdsregelverket.

Det er ikke funnet klare holdepunkter for at en ordning der terskelen for tildeling øker uten påvirkning fra avtalepartene, er i strid med førende regelverk. Det må så være opp til avtalepartene å avgjøre hva slags betydning disse utfordringene skal tillegges i den videre vurderingen av et dyrevelferdstilskudd.

4 Forvaltning

Landbruksdirektoratets vurdering er at det vil være mest naturlig å legge et eventuelt dyrevelferdstilskudd inn under produksjonstilskuddene. Andre alternativ kunne være under pristilskuddene eller de regionale miljøtilskuddene (RMP). Blant annet fordi et grunnvilkår for pristilskuddene er at «Pristilskudd gis per kilo, hele slakt, skinn eller liter vare etter satser», sammenholdt med forslaget om et flatt tilskudd per produksjon per foretak i jordbrukets krav, vurderes det som lite aktuelt å utforme et eventuelt dyrevelferdstilskudd som et pristilskudd. De regionale miljøprogrammene skal gi en målretting av miljøinnsatsen i jordbruket utover det som er mulig gjennom generelle, nasjonale ordninger, og vurderes derfor også som lite relevant som ramme for et eventuelt dyrevelferdstilskudd.

4.1 Søknad og tilskuddsutmåling: opplysning fra søker eller registerbasert

Søknad om produksjonstilskudd skjer på skjema utarbeidet/fastsatt av Landbruksdirektoratet. Tilskuddsutmålingen (tilskuddsberegningen) skjer etter to typer datagrunnlag:

1. tilskuddsutmåling basert på opplysning fra søker
2. tilskuddsutmåling basert på registerdata

Tilskuddsutmåling basert på opplysninger fra søker

For de fleste tilskuddene som gjelder husdyr, skal søkeren oppgi antall dyr som oppfyller vilkårene for tilskudd, på en eller begge telledatoene (1. mars og 1. oktober). Med mindre kommunen kommer til at søkeren har oppgitt feil antall, vil det være søkerens opplysning som brukes i beregningen av tilskudd. Figur 1 viser et utsnitt av hvordan søknadsskjemaet framstår for søkeren (for søkere som søkte foregående år, vil dyretall på telledatoene foregående år vises, det er derfor både 2021 og 2022 finnes i utsnittet av søknadsskjemaet). I tilfeller hvor kommunen kommer til at søkeren har gitt feil opplysning som har eller

ville danne grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd, kan hele eller deler av det samlede tilskudd til foretaket avkortes.

Figur 1. Utsnitt som gjelder «Avlspurker», i søknadsskjema for produksjonstilskudd 2022.

Griser		Antall dyr			
Kode	Beskrivelse	2021		2022	
		01.03.2021	01.10.2021	01.03.2022	01.10.2022
155	Avlspurker som har fått minst ett kull 				

Tilskuddsutmåling på basert på registerdata

For slaktegris (og grunnlag for avløsertilskudd for kyllinger, gjess, kalkuner og ender) utmåles tilskuddet ut fra antall dyr som slakteriene har rapportert inn til leveransedatabasen hos Landbruksdirektoratet. Søkeren krysser av i skjema for at «Jeg aksepterer at antall slakta dyr som rapporteres fra slakteri for hele søknadsåret brukes i beregning av mitt tilskudd», se figur 2. I tillegg til dette innebærer avkrysning at «Jeg er innforstått med at det er mitt ansvar å undersøke at det er rapportert inn korrekt antall slakta dyr når jeg mottar mitt vedtaksbrev (tilskuddsbrev), og å gi beskjed til kommunen hvis jeg oppdager feil».

Figur 2. Utsnitt som gjelder «Slakta griser, kyllinger, gjess, kalkuner og ender», i søknadsskjema for produksjonstilskudd 2022.

Slakta griser, kyllinger, gjess, kalkuner og ender

Kryss av under dersom du ønsker at opplysninger om slakta gjess, kalkuner, ender, kyllinger og/eller slaktegriser fra slakteriet skal inngå i tilskuddsberegningen for ditt foretak. Hvis du ikke krysser av, vil ikke slakteopplysningene inngå i tilskuddsberegningen.

Jeg aksepterer at antall slakta dyr som rapporteres fra slakteri for hele søknadsåret brukes i beregning av mitt tilskudd. Jeg er innforstått med at det er mitt ansvar å undersøke at det er rapportert inn korrekt antall slakta dyr på mitt organisasjonsnummer når jeg mottar mitt vedtaksbrev (tilskuddsbrev), og å gi beskjed til kommunen hvis jeg oppdager feil.

Tilskuddsutmåling basert på registerdata kan være hensiktsmessig for et eventuelt dyrevelferdstilskudd, særlig dersom det skal være en forutsetning for tilskudd at et eller flere kriterier skal være oppfylt over en lang periode, som f.eks. hele søknadsåret. Hensiktsmessig både fordi det da ikke vil være nødvendig for søkeren å etterregistrere eventuelle nye opplysninger etter at de ordinære fristene for søknad og endring av opplysninger har gått ut (jf. etterregistrering av avløserutgifter m.m.), men også fordi det etter Landbruksdirektoratets vurdering vil kunne være krevende for søkeren å huske eller ha oversikt over hvordan situasjonen knyttet til tilskuddskriterier har vært gjennom hele perioden, f.eks. hvis et vilkår for tilskuddet er at alle avvik skal være lukket innen de frister som er gitt i eller i medhold av dyrevelferdsprogrammet.

Et utkast til tekst i tilknytning til avkrysning (for det enkelte dyreslag) kan være: «Jeg aksepterer at opplysninger om deltakelse i og etterlevelse av dyrevelferdsprogram innhentes fra Animalia/varemottaker for hele søknadsåret og brukes i beregning av tilskudd».

For fjørfeprogrammene er det de enkelte varemottakerne som sitter med oppdatert status per produsent. Ulike varemottakere benytter seg sannsynligvis av ulike tekniske løsninger for oppfølging av produsenter. Det vil kunne være krevende for forvaltningen å forholde seg til mange varemottakere og ulike tekniske løsninger. For forvaltningen vil det være en fordel om de nødvendige registerdata for utmåling av et eventuelt dyrevelferdstilskudd kan sammenstilles og tilgjengeliggjøres på et felles sted, f.eks. hos Animalia. Dette vil gi en langt enklere og mer effektiv forvaltning.

4.2 Kontroll og vedtak

4.2.1 Kontroll

Per i dag kan ikke status for de forskjellige programmene finnes på ett og samme sted. For de firbeinte dyra er den hos Animalia, men for de tobeinte er det bare den enkelte varemottaker som har status.

Animalia har signalisert at dersom det blir bestemt at det skal innføres et dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogrammene, er de innstilt på å legge til rette for å sammenstille og formidle/gjøre tilgjengelig de nødvendige data til forvaltningen. Data om veterinærbesøk har Animalia signalisert at vil kunne være på plass relativt raskt for alle programmene, mens data som gjelder lukking av avvik innen frist på andre områder, krever nærmere undersøkelser før vi vet når det vil kunne være på plass.

Alternative opplegg for kontroll vil kunne være noe avhengig av om tilskuddsutmålingen skjer med utgangspunkt i opplysninger fra søker, eller fra registerdata.

Kontroll ved tilskuddsutmåling basert på opplysninger fra søker

Kontroll lignende den som gjøres for tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser, storfe (100 prosent kontroll):

- søkeren oppgir å tilfredsstillе vilkårene for tilskudd
- ved saksbehandling kontrollerer fagsystemet mot kontrollgrunnlag (oppslag eller fil), og dersom kontrollgrunnlaget ikke bekrefter at søker oppfyller vilkårene, blir det stoppmelding i fagsystemet. Stoppmeldingen kan overstyres av saksbehandler, f.eks. hvis søkeren legger fram dokumentasjon på at vilkåret likevel er oppfylt.

Risikobasert/stikkprøve-kontroll:

- søkeren oppgir å tilfredsstillе vilkårene for tilskudd
- ut fra en risikovurdering eller stikkprøve undersøker saksbehandler (kommunen) om vilkåret er oppfylt. Undersøkelsen kan skje ved oppslag dersom datagrunnlag og system for det er tilgjengelig, hvis ikke må saksbehandler be søker om dokumentasjon eller selv ta kontakt direkte der informasjonen finnes.

Kontroll ved tilskuddsutmåling basert på registerdata

Kontroll lignende den som gjøres for tilskudd for husdyr, slaktegris («100 prosent kontroll»):

- søkeren krysser av for at søkeren aksepterer at opplysninger om deltakelse i og etterlevelse av dyrevelferdsprogram innhentes fra Animalia/varemottaker for hele søknadsåret og brukes i beregning av tilskudd (jf. kap. 4.1).
- for slaktegris innebærer avkrysningen vi har i dag for tilskuddsutmåling også at søkeren bekrefter «Jeg er innforstått med at det er mitt ansvar å undersøke at det er rapportert inn korrekt antall slakta dyr når jeg mottar mitt vedtaksbrev (tilskuddsbrev), og å gi beskjed til kommunen hvis jeg oppdager feil». En tilsvarende forpliktelse om å undersøke om utmålingsgrunnlaget er riktig, vil trolig være vanskelig å pålegge i forbindelse med et dyrevelferdstilskudd, siden det trolig vil være krevende for søkeren å ettergå utmålingsgrunnlaget, men noe avhengig av hvilke kriterier som skal inngå i vilkår for tilskuddet.

4.2.2 Vedtaksbrev

Vedtak om innvilgelse eller avslag på evt. dyrevelferdstilskudd må framgå av tilskuddsbrevet som søkeren mottar. Ved avslag bør vedtaksbrevet gi tilstrekkelig opplysninger om grunnen til avslag, slik at søkeren kan vurdere om det er grunnlag for å klage.

4.3 Klagebehandling

4.3.1 Utgangspunkt for behandling av klager på vedtak om dyrevelferdstilskudd

Vedtak om dyrevelferdstilskudd fattet av kommunen vil etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b være et enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Etter forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 9 tredje ledd skal kommunens vedtak påklages til statsforvalteren, mens vedtak fattet av statsforvalteren skal påklages til Landbruksdirektoratet.

Behandling av klager på vedtak om dyrevelferdstilskudd vil følge de alminnelige reglene til klagebehandling etter forvaltningsloven kap. VI. At et vedtak påklages, innebærer at forvaltningen må behandle saken på nytt. Dersom underinstansen konkluderer med at klagen ikke gir grunnlag for endring av vedtaket, fastholder underinstansen vedtaket og sender saken til klageinstansen for endelig behandling.

Klageinstansen kan i sin behandling prøve alle sider av saken. Det vil si hvordan vedtaket er blitt til (saksbehandlingen), rettsanvendelsen og lovtolkningen av relevant regelverk og hensiktsmessigheten av vedtaket som er truffet (resultatet/utfallet i saken). Tas klagen til følge, treffer klageinstansen nytt vedtak i saken.

Forslaget til tilskuddsordning tilsier at klagesaksbehandling blir lite ressurskrevende. I tillegg til å se på saksbehandlingen og rettsanvendelsen vil behandlingen i de enkelte sakene i hovedsak gå ut på å se om vilkårene for tildeling av tilskuddet er oppfylt. Det vil si om foretaket deltar i dyrevelferdsprogrammet(ene) det har søkt om tilskudd til, og om ev. avvik er lukket innen de fristene som er satt, jf. vurdering i kapittel 3.2. Informasjon om foretakets oppfyllelse vil landbruksforvaltningen kunne hente fra ulike register/datasett, jf. kapittel 4.1.

4.3.2 Mulige utfordringer ved klagebehandlingen

En sentral del av den forvaltningsrettslige klageretten er at den vedtaket retter seg mot, skal ha mulighet til å få prøvd resultatet av vedtaket på nytt av et overordnet organ.

Isolert sett er det forvaltningen som avgjør om vilkårene for tildeling av tilskudd er oppfylt. Forvaltningens tildeling bygger imidlertid på vurderinger som gjøres i de ulike dyrevelfersprogrammene av bl.a. om produsentene er med, om det foreligger avvik, og om eventuelle avvik er rettet innen gitt frist. Siden dette er forutsetninger for å kunne tildeles tilskudd, vil vurderingene i stor grad være avgjørende for forvaltningens vedtak.

Utfordringene knyttet til den forvaltningsrettslige klagebehandlingen er nettopp at disse underliggende vurderingene ligger hos og foretas av næringen, og ikke av landbruksforvaltningen.

Dersom en produsent ikke er enig i vurderinger som er gjort som en del av programmene, eksempelvis om det forelå et avvik eller at avvik ikke var lukket innen gitt frist, vil det måtte tas med de involverte aktørene. Landbruksforvaltningens klagebehandling vil i praksis være begrenset til å se hen til registreringene, og på bakgrunn av det vurderer om vilkårene for tilskudd er oppfylt eller ikke. Klagebehandlingen vil med andre ord ikke omfatte en overprøving av de vurderingene som er gjort av aktørene, og som langt på vei danner grunnlag for vedtak om tilskudd. Det kan trolig føre til få forskjeller i vurderingene og utfallet mellom førsteinstansen og klageinstansen.

For å sikre at foretak som er uenig i vedtak om dyrevelferdstilskudd og vurderingene som ligger til grunn for vedtaket, får en likeverdig og reell behandling, bør det utarbeides gode retningslinjer for hvordan forvaltningen skal håndtere klagesaker. Det forutsetter også at bransjen har gode systemer og prosesser som følger opp og ivaretar søkere som klager på vurderingene. I tillegg vil det være behov for å tydeliggjøre hvordan tilskuddsordningen er regulert og hvilke vurderinger vedtak om tilskudd bygger på.

5 Vurdering av effekter av innføring av tilskudd

5.1 Effekter på deltakelse i programmene

Dyrevelferd handler om individets mestring av sitt miljø, hver dag gjennom hele året. Det er og blir bonden/de som steller dyra som er den viktigste faktoren for dyrevelferden hos våre produksjonsdyr. Det er kun bonden som har jevnlig og hyppig tilsyn med dyra. Derfor spiller både holdninger, kunnskap og økonomi hos bonden stor rolle. Kompetanseheving, holdningsskapende kurs og møter, samt gode faglige diskusjoner med veterinær, kolleger og andre støtter opp om bondens evne til å ivareta dyra sine.

Dyrevelferdsprogrammene med alle sine elementer er med på å dokumentere og løfte velferden, men ingen systemer vil fullt ut sikre eller garantere at ikke enkeltindivider eller grupper av dyr opplever dårlig dyrevelferd. Et spesifikt tilskudd for deltakelse i dyrevelferdsprogram vil kunne virke motiverende både generelt for deltakelse i programmet og for å tilnærme seg prosessen med programmet offensivt med et reelt mål om forbedring av dyrevelferden i egen besetning. Et tilskudd på et fast beløp uavhengig av besetningsstørrelse vil også i noen grad virke økonomiske utjevne mellom besetningsstørrelser siden kostnadene til veterinærbesøk vil være relativt størst for små besetninger.

Et eget tilskudd vil også synliggjøre at systematisk dyrevelferdsarbeid verdsettes av storsamfunnet.

Animalia gir uttrykk for at de ser på et dyrevelferdstilskudd som svært positivt ut fra følgende forhold:

- **Anerkjennelse:** Et offentlig tilskudd vil være en anerkjennelse av produsentene og arbeidet som gjøres med å ivareta en god dyrevelferd både i det daglige og gjennom den ekstra utgift og jobb som følger av et dyrevelferdsprogram.
- **Økonomisk støtte:** Mange produsenter sliter med dårlig inntjening, og økonomien er et viktig aspekt for bondevelferden. Økonomisk utrygghet gir mindre overskudd til å se dyra og sette i verk tiltak ved behov. Selv om 5 000 kr slik det er foreslått ikke er en stor sum, vil den kompensere for direkte utgifter til veterinær og kurs.
- **Innsalg:** Det vil også gjøre innsalget av de nyeste DVPene smidigere. DVP-storfe er fortsatt under innrullering, og selv om programmet fungerer etter hensikten, er det mange som reagerer negativt på utgiftene.
- **Gulrot:** Det er særlig i saueholdet at det er mange små besetninger hvor dagens sanksjonstiltak ikke vil ha effekt. Slakteinntektene utgjør en relativt liten andel av inntekten, og et tilskudd ville gjort det mer attraktivt å ha godkjent DVP for svært mange. DVP sau slik det er planlagt, omfatter ca. 70 % av alle produsenter. De resterende 30 % kan delta på frivillig basis, og et tilskudd ville vært en god gulrot for å få med mange av de minste. På sikt er det en intensjon at alle saue- og storfebesetninger skal inkluderes i DVP uansett størrelse, da vil et tilskudd være et betydelig bidrag for å inkludere de minste på en god måte.
- **Dyrevelferdsmelding:** I Stortingsvedtak om dyrevelferdsmelding står det at «Regjeringa vert beden om å greie ut og foreslå konkrete tiltak i meldinga både for betra dyrevelferd generelt og for spesifikke artar/grupper av dyr, herunder følgjande tema; a) å greie ut korleis økonomiske verkemiddel i landbrukspolitikken kan innrettast på ein måte som løner god dyrevelferd.» Et dyrevelferdstilskudd mener vi vil komme innenfor dette punktet, da det belønner de som deltar i et dyrevelferdsprogram.

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at et flatt dyrevelferdstilskudd per produksjon først og fremst vil ha virkning på deltakelse for produsenter som frivillig vil kunne delta i programmene, men som programmene ikke er obligatorisk for. I praksis vil dette i hovedsak gjelde saueholdere som har 30 eller færre vinterfôra sauer når programmet for sau innføres. Dersom programmet etter hvert gjøres obligatorisk også for saueholdere med færre dyr, slik det er signalisert fra Animalia, vil effekten av tilskuddet på deltakelse bli mindre.

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at de økonomiske sanksjonene overfor produsenter som ekskluderes, er såpass kraftige for de fleste produksjoner, at de vil være et sterkt insitament til å innrette seg slik at en igjen kan tas inn i programmet. Et unntak fra dette kan være de minste

sauereprodusentene hvis programmet gjøres obligatorisk for alle med sau. For disse vil sanksjonene utgjøre et relativt lite insitamant.

5.2 Effekter på dyrevelferd

Et ev. vilkår for dyrevelferdstilskudd om at «eventuelle avvik skal være lukket innen frister gitt i, eller i medhold av, dyrevelferdsprogrammet» vil i noen tilfeller kunne resultere i avslag på tilskuddet før, eller uten at sanksjoner i selve programmet inntreffer. Et dyrevelferdstilskudd med et slikt vilkår vil dermed i noen grad kunne stimulere til at ev. avvik som gjelder dyrevelferd, vil bli lukket raskere enn de ellers ville ha blitt. På den andre siden kan en ikke se bort fra at terskelen for veterinær eller varemottaker til å registrere avvik i noen tilfeller kan bli noe høyere, pga. en større økonomisk konsekvens for produsenten, eller at terskelen for å lukke avvik kan bli noe lavere.

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering er at et ev. dyrevelferdstilskudd basert på deltakelse i dyrevelferdsprogram og overholdelse av kravene i programmet neppe vil ha vesentlig betydning for dyrevelferden, siden deltakelse i programmene i praksis er obligatorisk for produksjon i næringsmessig omfang, og de økonomiske sanksjonene er relativt kraftige for de som over tid ikke overholder kravene.

5.3 Effekter på legitimitet

Det er ikke usannsynlig at det vil oppstå tilfeller hvor en produsent er berettiget et eventuelt dyrevelferdstilskudd, men hvor Mattilsynet avdekker kritikkverdige forhold. Dette kan skje f.eks. ved at inspektør fra Mattilsynet vurderer et forhold annerledes enn hva en veterinær har gjort i forbindelse med dyrevelferdsprogrammet, eller at forholdene har endret seg fra et besøk til et annet. Slike tilfeller vil i noen grad kunne svekke troverdigheten til tilskuddsordningene og landbrukspolitikken.

Etter Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering vil det også mer prinsipielt kunne stilles spørsmål ved legitimiteten til et eventuelt dyrevelferdstilskudd hvis det i stor grad er basert på etterlevelse av lovpålagte krav.

5.4 Effekter for forvaltningen

Nedenfor er det satt opp en kortfattet oversikt over nye aktiviteter og endringer i aktiviteter i forvaltningen i forbindelse med ev. etablering og drift av dyrevelferdstilskudd. Ved enkelte punkter er det gjort en kvalitativ vurdering av konsekvenser for forvaltningen.

Etablering:

Landbruksdirektoratet:

- Utvikling av regelverk (avtalepartene/Landbruksdirektoratet)
 - Konkretisere tildelingskriterier, inkl. for de som ikke deltar hele året i programmet
- Utvikling av søknadssystem/utmålingssystem
 - Søknads- og saksbehandlerskjema samt tilskuddsbrev i fagsystem
 - Veiledning til søkere og saksbehandlere
 - System for innhenting/oppslag av utmålingsgrunnlag. Dette bør trolig koordineres med utvikling av system på avgiversiden. Dersom det skulle vise seg at utmålingsgrunnlag ikke kan hentes fra ett felles sted, men må hentes hos ulike varemottakere, vil dette kunne bli betydelig mer krevende enn om det kan hentes fra ett felles sted.
 - Forutsatt at det blir et flatt tilskudd per program, og utmålingsgrunnlaget er tilgjengelig, vil det ikke være noen krevende beregning av tilskuddet.
 - Utvikling/utvidelse av noen rapporter for å få med tilskuddet, f.eks. rapport som grunnlag for prognosering i forbindelse med fastsetting av endelige satser.
 - Testing

Drift:

Landbruksdirektoratet:

- Drift av tjeneste for innhenting/oppslag av utmålingsgrunnlag (register), samt ordinær drift av søknads- og saksbehandlingssystem.

Kommunene:

- Saksbehandling. Forutsatt at tilskuddet utmåles på grunnlag av registeropplysninger, vil et eventuelt dyrevelferdstilskudd neppe medføre vesentlig utvidelse av saksbehandlingen i kommunene
- Mottak og behandling av klagesaker. Forutsatt at tilskuddet utmåles på grunnlag av registeropplysninger, vil det ikke være grunnlag for omgjøring med mindre status i registeret er endret, f.eks. som følge av oppretting eller ny vurdering av involverte aktører etter henvendelse fra søker.

Statsforvalterne:

- Klagesaksbehandling. Tilsvarende som omtalt under mottak og behandling av klagesaker for kommunene. Dette vil som omtalt i kap. 4.3.2 kunne innebære få forskjeller i vurderingene og utfallet mellom førsteinstansen og klageinstansen.

Kostnad for utvidelse av fagsystem hos Landbruksdirektoratet anslås til ca. 350 000 kroner.

6 Anbefaling

Landbruksdirektoratets og Mattilsynets anbefaler at det **ikke** innføres et dyrevelferdstilskudd basert på deltakelse og tilfredsstillelse av kravene i dyrevelferdsprogram.

6.1 Begrunnelse for å ikke innføre dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram

Hovedbegrunnelsen for anbefalingen om å ikke innføre dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram, er at slike tilskudd etter Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering neppe vil ha vesentlig betydning for dyrevelferden. -Dette fordi deltakelse i programmene i praksis er obligatorisk for så å si alle som driver produksjon i kommersielt omfang, og de økonomiske sanksjonene for de som over tid ikke overholder kravene er relativt kraftige.

Et dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram vil i stor grad fungere som en økonomisk støtte som gis til så å si alle husdyrprodusenter, anslagsvis ca. 24 000 besetninger når programmet for sau er innført. Selv om et dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram vil kunne være positivt for produsentenes holdning til programmene, og kanskje også etterlevelse av dem, er Landbruksdirektoratets og Mattilsynets vurdering at økonomisk støtte som ikke forventes å gi vesentlig bidrag til spesifikke mål, heller kan utmåles gjennom eksisterende tilskuddsordninger.

Dyrevelferdsprogrammene er forskjellige for de ulike dyreslagene. Dette gjør at det er krevende å formulere og operasjonalisere enkle og oversiktlig kriterier som vil være representative for om foretakene tilfredsstiller programmene eller ikke. I kapittel 3.2 er det pekt på at et vilkår om at «eventuelle avvik skal være lukket innen frister gitt i, eller i medhold av, dyrevelferdsprogrammet» vil kunne være et rimelig vilkår. Et slik vilkår er i seg selv oversiktig og enkelt, men vil gjelde for mange forskjellige typer avvik, og for den enkelte produsent vil det trolig kunne være utfordrende å ha oversikt over om vilkåret er oppfylt eller ikke (for hele året), bl.a. fordi det ikke alltid vil være sammenfallende med at det inntreffer økonomiske sanksjoner ut fra programmene.

Det er bransjen som definerer dyrevelferdsprogrammene, herunder hvilke elementer og kriterier som inngår. I prinsippet kan bransjen dermed endre de faktiske vilkårene for et tilskudd basert på dyrevelferdsprogram, uten avtalepartenes medvirkning, selv om forutsetning om Mattilsynets anerkjennelse/godkjenning vil legge begrensninger på hvilke endringer som kan gjøres. I kapittel 3.4 er det

vurdert at det må være opp til avtalepartene å avgjøre hva slags betydning dette skal tillegges i den videre vurderingen av et dyrevelferdstilskudd.

6.2 Anbefalinger hvis det skal innføres dyrevelferdstilskudd basert på dyrevelferdsprogram

Vi viser til den overordnede anbefalingen i kapittel 6.1

I tabell 2 vises en kortfattet oversikt over anbefalinger, med henvisning til kapitlene med vurderingene, dersom et dyrevelferdstilskudd skal innføres.

Tabell 2. Oversikt over anbefalinger dersom dyrevelferdstilskudd skal innføres.

Tema/kapittel	Anbefaling
Vilkår/kriterier (kap. 3.2)	Begge følgende vilkår må være oppfylte: <ol style="list-style-type: none"> 1. Foretaket må være deltaker i dyrevelferdsprogram for vedkommende dyreslag som er anerkjent av Mattilsynet, og foretaket kan ikke ha vært ekskludert i løpet av kalenderåret 2. Alle avvik er lukket innen frist gitt i eller i medhold av programmet. Eventuelt kan vilkåret gjøres mindre strengt ved å avgrense det til å gjelde for et mindre utvalg avvik/frister.
Tidsperiode (kap. 3.3)	Hele kalenderåret, eller så stor del av året som er forvaltningsmessig praktisk gjennomførbart for vilkåret om at avvik er lukket innen frist. For vilkåret om å være deltaker må det arbeides videre med hvordan en skal håndtere foretak som starter opp eller avslutter eller driver produksjon bare deler av året.
Søknad og utmålingsgrunnlag (kap. 4.1)	Søknad ved del 2 av søknad (søknadsfrist 15. oktober). Søker krysser av og bekrefter noe slikt som «Jeg aksepterer at opplysninger om deltakelse i og etterlevelse av dyrevelferdsprogram innhentes fra Animalia/varemottaker for hele søknadsåret og brukes i beregning av tilskudd». Et kryss for hvert dyrevelferdsprogram som vedkommende vil søke tilskudd for. Tilskuddet utmåles på grunnlag av registeropplysninger, fortrinnsvis tilrettelagt samlet f.eks. hos Animalia.
Kontroll (kap. 4.2.1)	Bruk av registerdata som utmålingsgrunnlag innebærer en type 100-prosentkontroll.
Innføringshorisont	Landbruksdirektoratet anbefaler at et evt. dyrevelferdstilskudd innføres med virkning først året etter at det er vedtatt, dvs. at dersom det ved jordbruksoppjøret i 2023 blir bestemt at det skal innføres et slik tilskudd, skal tilskuddet gjelde først for søknadsåret 2024 med utbetaling i 2025. For å kunne ha en god og effektiv forvaltning av tilskuddet vil det etter Landbruksdirektoratets vurdering være nødvendig at det blir utviklet rutiner/systemer slik at de nødvendige opplysninger kan tilrettelegges samlet for forvaltningen, f.eks. hos Animalia, og at dette blir koordinert med utvikling av de nødvendige detaljene i regelverk for tilskuddet, og med søknads- og saksbehandlingssystemet for produksjonstilskudd. Etter Landbruksdirektoratets vurdering vil det være mer tidkrevende å få dette på plass på en god måte, enn den tid som vil være til rådighet hvis tilskuddet skal innføres med virkning samme år som det blir bestemt.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
