

Meld. St. 8 2024–2025

Dyrevelferdsmeldingen – en oppsummering på forhold som gjelder havbruk

Hovedpunkter og bakgrunn

Havbruk er en stor og viktig næring for Norge. Det er derfor helt nødvendig å ha en dyrevelferd som bidrar til at markedet fortsatt har tillit til sjømat fra Norge.

«Vi har over lengre tid sett at fiskevelferden i havbruksnæringen ikke er god nok. I denne meldingen setter vi et konkret mål om at dødeligheten må ned mot fem prosent. Dyrevelferdsmeldingen er bare begynnelsen. Neste år (red. anm. før sommeren 2025) kommer stortingsmeldingen for havbruksnæringen. Den vil inneholde konkrete insentiver for å bidra til bedre fiskevelferd», sier fiskeri- og havminister Marianne Sivertsen Næss (Ap).

I Norge ses dyrevelferd på som et samfunnsoppdrag, og det er fastslått at dyr har egenverdi og skal håndteres med respekt. God dyrehelse og trivsel er bra for dyrene selv og for dyreeiere, produsenter og forbrukere. God dyrevelferd bidrar til produksjon av trygg mat, og er viktig for forbrukernes tillit til norsk matproduksjon.

Regjeringen vil at dyrevelferden i Norge skal være i verdenstoppen:

Mål og tiltak som er spesifikke for akvatiske produksjonsdyr:

- Det skal være en målsetning å få dødeligheten ned mot fem prosent for alle fiskearter i akvakultur. Målsetningen skal nås gjennom systematisk arbeid og målrettede tiltak.
- Vurdere å øke det maksimale overtredelsesgebyret for overtredelser av dyrevelferdsloven for virksomheter innenfor havbruk.
- At data fra utprøving av ny teknologi og metoder som er av velferdsmessig betydning for akvakulturorganismer, kan deles.
- Ikke tillate bruk av triploid fisk i matfiskproduksjon.
- Innføre krav til fiskevelferd ved godkjenning av servicefartøyer eller andre mobile anlegg der akvakulturdyr behandles og håndteres.
- Tydeliggjøre krav til velferdskompetanse for slakterier og tilvirkingsanlegg.
- Stille tydelige krav til risikostyring og internkontroll i havbruksnæringen.
- Innføre krav om tiltak som effektivt forebygger påslag av lakselus både på lokalitetsnivå og områdenivå.
- Sikre varig og planmessig bedring av velferden til rensefisk i oppdrett.

Generelle/artsovergripende tiltak:

- Arbeide for god bruk av data som allerede finnes hos tilsynsmyndighetene og i næringene om det enkelte dyreholdet for å få bedre oversikt over status.
- Utrede hvordan løsninger som i større grad ivaretar dyrs atferdsbehov, kan fases inn i fremtidige driftssystemer.
- Utrede organiseringen av arbeidet med reduksjon, forbedring og erstatning av forsøksdyr (3R).
- Utrede økning av strafferammen ved grove brudd på dyrevelferdsloven.
- Innhente mer systematisk kunnskap om årsaker til alvorlig vanskjøtsel av dyr og hvordan dette kan forebygges.

Regjeringen legger i meldingen frem følgende overordnede målsetning:

- Regjeringen har ambisjon om bærekraftig landbruk, havbruk og fiskeri som ivaretar god matberedskap og har god dyrevelferd.
- Regjeringen vil arbeide for at dyrevelferden i enda større grad blir ivaretatt i norsk dyrehold. Regjeringen vil i dette arbeidet vektlegge forutsigbarhet og prioritere tiltak med størst mulig effekt innenfor akseptable økonomiske rammer.

Regjeringen legger følgende strategier til grunn i arbeidet med god dyrevelferd:

1. Ha bedre oversikt over status og utvikling for dyrevelferden.
2. Arbeide for at alle dyr har god fysisk funksjon, og for at dyr som holdes i intensive systemer i større grad får ivaretatt sine atferdsbehov.
3. Vektlegge dyreholders ansvar og kompetanse.
4. Fremme reduksjon og forbedring av dyreforsøk.
5. Ha et hensiktsmessig regelverk og kompetent forvaltning.
6. Påvirke internasjonale rammer for dyrevelferd.

Det er dyreholder som til enhver tid har ansvaret for dyrenes velferd, og for at regelverket følges.

Mattilsynet ivaretar den løpende forvaltningen av dyrevelferdsloven og kontrollerer at virksomheter og personer overholder loven. Strafferammen for brudd på dyrevelferdsloven har vært uendret siden 2001, da den ble økt fra ett til tre år. Rettspraksis gjenspeiler likevel en gradvis endring av straffenivået.

Hva kan dette ha å si for ScaleAQ?

Generelt blir stortingsmeldinger brukt når regjeringa vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak. I tillegg til dyrevelferdsmeldingen, vil det komme ei stortingsmelding for havbruk før sommeren. Denne vil inneholde konkrete insentiver for å bidra til bedre fiskevelferd.

Et mål for regjeringen er å få ned dødeligheten betydelig gjennom målrettet tiltak. Andre mål er å stramme inn på overtredelser, muliggjøre datadeling fra utprøving av ny teknologi, samt tydeliggjøre krav til risikostyring og internkontroll. Slik vi ser det gir dette gode muligheter for ScaleAQ til å satse videre på utvikling av gode løsninger og teknologier for blant annet å redusere påslag av lakselus og dermed redusere antall avlusinger, kontrollere vannmiljøet, lagre og analysere data, overvåke velferd og helse, samt forebygge helse -og velferdsutfordringer preventivt.

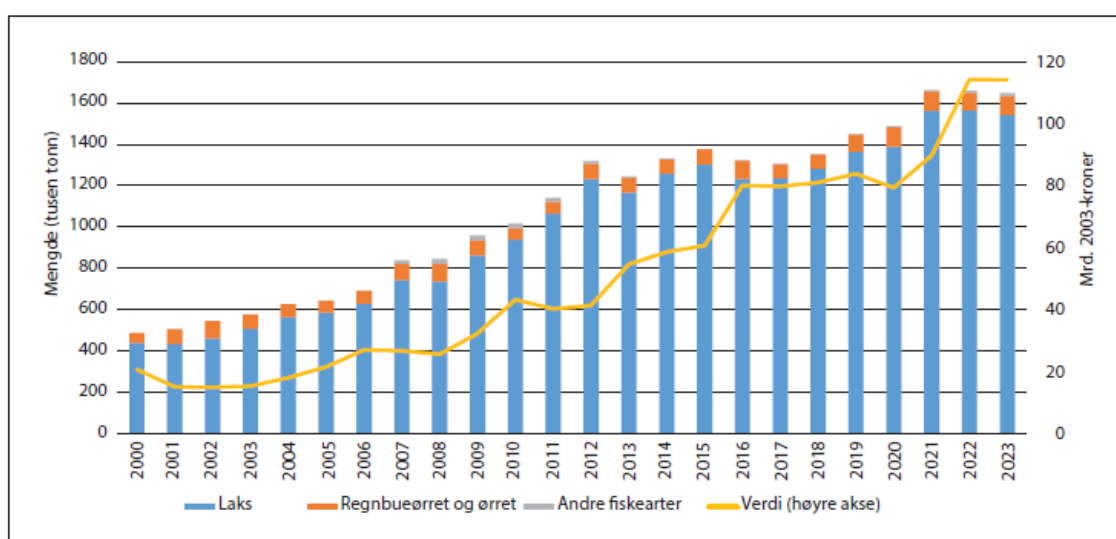
Dette kan bety at vi må ha enda mer fokus på blant annet biologisk risikovurdering i vårt utviklingsarbeid, videreutvikling av våre data -og analyseverktøy, kamera og sensorteknologi for måling av forhold som har betydning for dyrevelferd.

Sammendrag av dyrevelferdsmeldingen

Dyr og samfunn

Allmennhetens interesse for velferden til dyr som brukes i matproduksjonen har økt, og de miljømessige sidene ved dyrebasert matproduksjon diskuteres.

Ved utgangen av 2023 var det 1 164 tildelte tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret, med et omfang på 909 596 tonn MTB (maksimalt tillatt biomasse). I tillegg var det 236 tildelte tillatelser til settefisk av laks, ørret og regnbueørret, og 215 andre typer tillatelser til disse artene. Det var 426 tillatelser til andre fiskearter, der 308 av disse omfattet ulike typer rensefisker og 195 var til torsk (en del tillatelser omfatter flere arter). Næringen sysselsetter i dag om lag 10 000 personer.



Figur 3.2 Utvikling i produksjon og førstehandsverdi for oppdrettsfisk

Figuren viser utviklingen i produksjon og førstehandsverdi av oppdrettsfisk i perioden 2000–2023. Stolpene har tre ulike kategorier; én for laks, én for regnbueørret og én for andre fiskearter, med måleenhet i 1 000 tonn på venstre akse. Linjen viser utviklingen i førstehandsverdi i mrd. 2023-kroner på høyre akse.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Med over 400 millioner oppdrettsfisk stående i merder langs kysten til enhver tid utgjør fiskeoppdrett den største husdyrproduksjonen i Norge.

Dyrevelferden hos landdyr i Norge er god. Når det gjelder oppdrettsfisk, er det økende bekymring for dårlig velferd og høy dødelighet. Fiskens velferd har fått større oppmerksomhet i samfunnet generelt, og utfordringene i havbruksnæringen får stadig mer plass i det offentlige ordskiftet.

Forvaltning av dyrevelferd

Ansvar for dyrenes velferd ligger alltid hos dyreeieren og den som holder dyr.

Mattilsynet har forvaltningsansvaret for dyrevelferd og kontrollerer at virksomheter og personer overholder dyrevelferdsloven. Mattilsynet skal blant annet fremme god dyrehelse, god dyrevelferd og respekt for dyr. Hovedoppgavene er å utvikle regelverk, veilede og føre tilsyn og kontroll med etterlevelsen av regelverket.

Veterinærinstituttet (VI) og Havforskningsinstituttet (HI) gir forvaltningsstøtte og utfører risikovurderinger for Mattilsynet, og har en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål. Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) utfører uavhengige vitenskapelige risikovurderinger på dyrevelferdsområdet.

Regelverk

Dyrevelferdsloven §3 fastsetter at dyr har egenverdi uavhengig av nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt, med respekt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.

Akvakulturloven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.

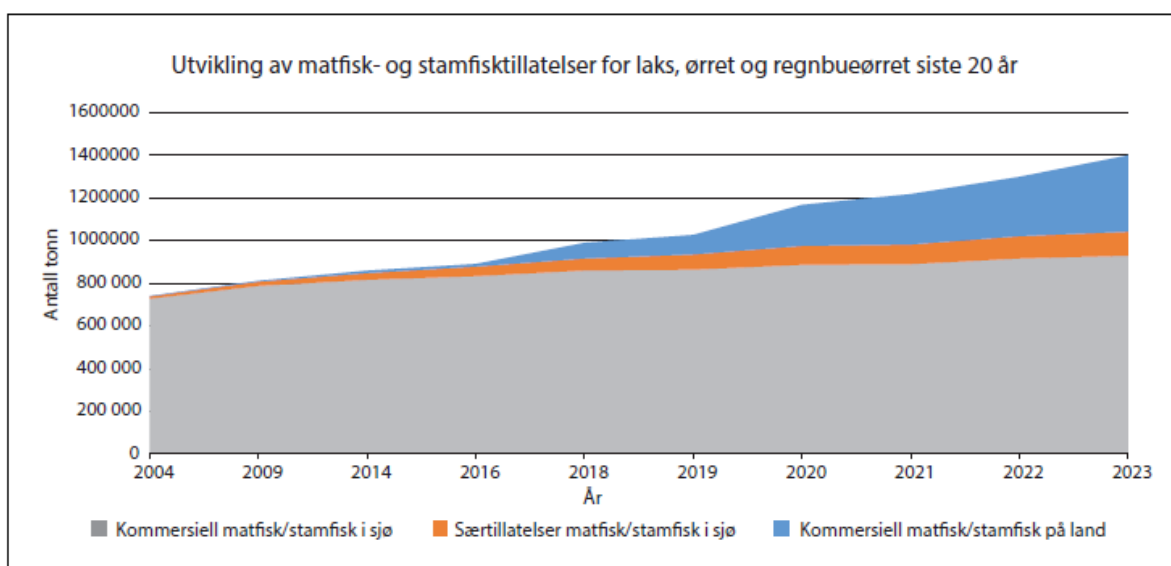
Dyrevelferdsregelverket i EU er en del av EØS-avtalen og gjelder også i Norge. EUs dyrevelferdslovgivning bygger på Europarådets fem konvensjoner om ivaretagelse av dyrs velferd; dyrevelferd ved transport og slaktning, dyrevelferd for forsøksdyr, kjæledyr og produksjonsdyr.

EUs dyrehelseregelverk er en del av EØS-avtalen, og EUs nye dyrehelseforordning, «Animal Health Law» ble gjennomført i Norge i 2022. Regelverket gjelder for landdyr og akvatiske dyr.

Dagens dyrehold

Akvatiske produksjonsdyr

Produksjon av akvatiske dyr består hovedsakelig av laks (ca. 94 %) og regnbueørret (ca. 5 %). I 2023 ble det solgt over 456 millioner settefisk av laks, regnbueørret eller ørret for utsett i sjø, av disse var 27,9 millioner regnbueørret.



Figur 6.1 Utvikling av kapasitet for produksjon av matfisk og stamfisk i kommersielle tillatelser på sjø og land og i særtillatelser.

Kilde: Akvakulturregisteret.

Helse og medisinsk behandling

Håndteringskrevende behandlinger mot lakselus utgjør et velferdsproblem for oppdrettet laksefisk. Lakselus er en listeført sykdom, og både medikamentell og medikamentfri behandling mot lakselus er definert som medisinsk behandling, og skal derfor gjøres under ansvar av dyrehelsepersonell.

Ifølge dyrehelsepersonelloven § 18 er det kun veterinær som kan «behandle dyr som det er grunn til å tro er angrepet av smittsom sykdom eller som har sykdom hvis behandling krever veterinærmedisinsk kyndighet». Fiskehelsebiologer er sidestilt med veterinærer når det gjelder akvatiske dyr unntatt sjøpattedyr.

Oppdretter har ansvar for at driften i anlegget skjer innenfor rammene av regelverket, og skal sikre at fisk ikke utsettes for unødige påkjenninger. Dette innebærer at oppdretter må sørge for at mannskap, utstyr, fartøy med mer er på plass.

Metoder, installasjoner og utstyr som brukes, skal være dokumentert velferdsmessig forsvarlig. Utstyr skal være egnet til å ivareta hensynet til fiskens velferd, så vel som formålet med behandlingen.

Dødelighet kan brukes som en grov indikator for dyrevelferd. I 2023 var totalt antall dødfisk i settefiskfasen 37,7 millioner atlantisk laks. I 2023 døde 62,8 millioner laks i sjøfasen. Dødelighetsrisiko basert på månedlige rate var 16,7 prosent. I 2023 fikk Mattilsynet 1 419 meldinger om negative effekter på velferd i oppdrett.

Utvikling og bruk av ny teknologi

Velferdsmessige hendelser som rapporteres fra næringen til Mattilsynet, reflekterer at teknologi i mange tilfeller er en medvirkende årsak til negativ effekt på dyrevelferd.

På grunn av behov for ny teknologi har ofte utprøving av nye løsninger skjedd i stor skala uten nødvendig kunnskapsgrunnlag, slik regelverket krever. Konsepter kommersialiseres raskt, og uten at man kjenner konsekvensene for fiskens velferd.

Ved kommersialisering av ny teknologi og nye metoder har både oppdretter og markedsfører et ansvar for å oppdatere veiledere og optimalisere utstyr i takt med ny kunnskap. Det er viktig at teknologileverandører sikrer seg tilgang på data fra bruk av utstyr, slik at kunnskap kan utvikles.

I noen tilfeller er det en utfordring at dokumentasjon ikke er allment tilgjengelig eller ikke har tilstrekkelig vitenskapelig kvalitet.

Mål, strategier og tiltak

Norge er en stor havnasjon, og regjeringen har derfor en ambisjon om å sikre norsk sjømatproduksjon et godt omdømme. Den største utfordringen i fiskeoppdrett i dag er høy dødelighet av årsaker som påfører fisken store påkjenninger før de dør. Regjeringen er klar på at trenden må snus og at dødeligheten må ned. Regjeringen vil gjøre dette gjennom en konkret målsetting som alle kan strekke seg etter og på sikt oppnå. Målsettingen skal oppnås ved å sette tydelige rammer og bruke målbare indikatorer som kan sørge for planmessig forbedring av velferden over tid.

Regjeringen har ambisjon om bærekraftig landbruk, havbruk og fiskeri som ivaretar god matberedskap og har god dyrevelferd.

Dyrevelferd handler om det enkelte dyrs følelser, egen opplevelse og fysiske tilstand når det forsøker å mestre levestedet sitt. God dyrevelferd omfatter god fysisk funksjon, tilstedeværelse av positive følelser med minst mulig frykt og smerte og mulighet for å utøve naturlig eller sterkt motivert atferd.

Regjeringen vil legge følgende strategier til grunn i det videre arbeidet for å nå den overordnede målsettingen for denne meldingen:

1. Ha bedre oversikt over status og utvikling for dyrevelferden.
2. Arbeide for at alle dyr har god fysisk funksjon, og for at dyr som holdes i intensive systemer i større grad får ivaretatt sine adferdsbehov.
3. Vektlegge dyreholders ansvar og kompetanse.
4. Fremme reduksjon og forbedring av dyreforsøk.
5. Ha et hensiktsmessig regelverk og kompetent forvaltning.
6. Påvirke internasjonale rammer for dyrevelferd.

Oversikt over status og utvikling for dyrevelferd

Fremtidens tilsyn og kontroll vil i større grad baseres på innrapporterte **data** fra blant annet sensorer og kamerateknologi. Dette forutsetter regelverkskrav til rapportering og deling av data. I akvakultur er slike data grunnlag for bedre og mer helhetlig risikostyring. Det ligger et potensial i økt utveksling og

bruk av data fra forvaltningen og næringene for å få bedre kunnskap om den faktiske dyrevelferdssituasjonen i Norge.

Regjeringen vil

- Arbeide for god bruk av data som allerede finnes hos tilsynsmyndighetene og i næringene om det enkelte dyreholdet for å få bedre oversikt over status.
- Stille tydelige krav til risikostyring og internkontroll.

God fysisk funksjon og ivaretagelse av atferdsbehov

God fysisk helse er en forutsetning for trivsel og naturlig atferd, og dermed for god dyrevelferd.

Den raske utviklingen av oppdrettsnæringen har medført at nye metoder, teknologi og produksjonsformer har blitt tatt i bruk i stor skala uten at konsekvensene for dyrehelse og -velferd har vært tilstrekkelig utredet. *Regjeringen vil derfor sikre at utstyr som brukes, utformes på en slik måte at dyreholder og fiskehelsepersonell kan gjøre en informert vurdering av metodens egnethet og slik sikre god velferd for dyrene.*

Erfaring og informasjon bør i større grad deles i næringen. Dette kan ha positive effekter i form av økt innovasjon og mer effektiv ressursbruk. Regjeringen vil derfor at slike data deles i størst mulig grad.

Regjeringen vil

- Arbeide for ansvarlig avl som ivaretar dyrets funksjon og helse, både for produksjonsdyr og for sports-, selskaps- og hobbydyr.
- Opprettholde et godt smittevern og effektive tiltak mot smittsomme dyresykdommer.
- Utrede hvordan løsninger som i større grad ivaretar dyrs atferdsbehov kan fases inn i fremtidige driftssystemer.

Mål og tiltak for de enkelte dyrearter/dyrehold

Akvatiske produksjonsdyr

Oppsummering og vurdering

Regjeringen vil trekke frem følgende positive utviklingstrekk for akvakultur:

- Norsk fiskeoppdrett har utviklet seg til å bli en høyproduktiv og lønnsom form for matproduksjon.
- Fiskeoppdrett utgjør det største dyreholdet i Norge og har blitt en av landets største eksportnæringer.
- Det er utviklet en industri for service- og transporttjenester i tilknytning til matfiskleddet som er involvert i sentrale deler av aktiviteten som foregår i næringen.
- Velferdskravene som ble innført i forbindelse med dyrevelferdsloven, innebærer at Norge har hatt et omfattende velferdsregelverk for oppdrettsfisk siden 2008.
- Oppmerksomhet og kunnskap om fiskens velferd har økt både i samfunnet og oppdrettsbransjen.
- Mange oppdrettere har tatt grep i egne produksjonslinjer for å bedre fiskens velferd.
- Det er utviklet velferdsindikatorer for laks. Det er også utviklet en norsk standard (NS 9417) som gir sentrale definisjoner av terminologi i havbrukskjeden.
- Flere oppdrettere erkjenner utfordringene med bruk av rensefisk i oppdrett, og siden 2019 er bruken av rensefisk i norsk oppdrett omtrent halvert.

Det er likevel grunn til å se nærmere på enkelte forhold:

- Dødeligheten av oppdrettsfisk er for høy, og andelen av fisk som nedklasses på slakteriene på grunn av sår og skader den har fått i produksjonsfasen har økt de siste årene.

- Det er dokumentert velferdsutfordringer i matfiskeleddet for laks og regnbueørret knyttet til håndtering, operasjoner og avlusing.
- Behandling mot lakselus utgjør den største enkeltutfordringen knyttet til velferd og dødelighet hos oppdrettslaks.
- Tilsyn i slakteleddet viser at utstyret for bedøving og avlaving av fisk i mange tilfeller brukes feil, og at mange fisk lider som følge av at de ikke blir bedøvet og avlivet korrekt. Tilsyn viser også at internkontrollen ofte ikke fungerer godt nok.
- Mesteparten av rensefisken dør i merden av skader som følge av håndtering, sykdom eller som følge av et uegnet levemiljø. Noen spises også av laksen. Rensefisk tåler dårlig behandling og operasjoner som de utsettes for.
- Noen av artene som benyttes som rensefisk er særlig sårbare og dør normalt raskt etter at de blir satt i merd.
- Utviklingen av oppdrettsnæringen har i noen tilfeller medført at nye metoder, teknologi og produksjonsformer har blitt rullet ut i stor skala uten at konsekvensene for fiskehelse og -velferd har vært tilstrekkelig utredet eller hensyntatt.
- Bruk av triploid laks i kommersiell matfiskproduksjon er ikke velferdsmessig forsvarlig.
- Det er ikke utviklet regelverk for medisinske metoder og utstyr.

Overordnet målsetting

Regjeringen mener at det skal være en målsetting å få dødeligheten ned mot fem prosent for alle fiskearter i akvakultur.

Mål og tiltak

Regjeringen har i første omgang valgt å prioritere følgende områder:

Metoder og utstyr

Regjeringen vil utrede hvordan en sertifisering og eventuelt godkjenning for ny teknologi og metoder som har helse- og velferdsmessige konsekvenser for dyrene, kan gjennomføres.

Dokumentasjon av hvordan en ny metode eller ny teknologi kan påvirke velferden til fisken må utformes på en slik måte at dyreholder og fiskehelsepersonell kan gjøre en informert vurdering av metodens egnethet for den aktuelle fiskegruppen, og hvordan utstyr skal brukes for å sikre god velferd for dyrene.

Regjeringen vil:

- Utrede hvordan en sertifisering og eventuelt godkjenning for ny teknologi og metoder som har helse- og velferdsmessige konsekvenser for akvakulturorganismer, kan gjennomføres.
- At data fra utprøving av ny teknologi og metoder som er av velferdsmessig betydning for akvakulturorganismer, kan deles.
- Ikke tillate bruk av triploid fisk i matfiskproduksjon.

Lakselus

Forebygging av lusepåslag bør begynne allerede med valg av strategi ved utsett av fisk. På områdenivå kan grep som bidrar til en bedre lokalitetsstruktur være kraftfulle virkemidler. Havforskningsinstituttet har vist hvordan strategisk lukking eller reduksjon i produksjon på særlig smittespredende lokaliteter kan redusere den totale smitten mellom lokalitetene.

Regjeringen vil:

- Innføre krav om tiltak som effektivt forebygger påslag av lakselus både på lokalitetsnivå og områdenivå.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen mener at det skal være en målsetting å få dødeligheten ned mot fem prosent for alle fiskearter i akvakultur, og foreslår tiltak på flere områder som vil bidra til bedre velferd og lavere dødelighet. Disse er nærmere drøftet i kap. 7.5.2. Regjeringen mener at god dyrevelferd er avgjørende for en bærekraftig akvakulturnæring og god markedsadgang. Dårlig dyrevelferd har store kostnader for oppdrettere, dyr og samfunn.

Videre påvirker fiskens helse og velferd kvaliteten på fisken ved slakt og dermed hvilken pris som oppnås. Høy dødelighet øker næringens ressurs og klimaavtrykk.

Hensyn ved utvikling av nye metoder og utstyr

Regjeringen mener at risiko for helse og velferd bør bli utredet og hensyntatt ved utviklingen av nye metoder, teknologi og produksjonsformer.

Forebygge påslag av lakselus

Regjeringen vil innføre krav om tiltak som effektivt forebygger påslag av lakselus både på lokalitetsnivå og på områdenivå.