

Høringsnotat

Forslag til lov om forbud mot hold av pelsdyr og forslag til en ordning for økonomisk kompensasjon til pelsdyroppdrettere.

1. Hovedinnholdet i forslaget

Landbruks- og matdepartementet sender med dette forslag til en ny lov om forbud mot hold av pelsdyr på høring. Departementet foreslår at det lovfestes et forbud mot å holde eller drive oppdrett av dyr utelukkende eller primært for at dyrene eller deres avkom skal avlives med sikte på salg eller annen utnyttelse av pelsen. Lovforbudet foreslås å tre i kraft straks, men med en avviklingsperiode frem til 1. februar 2025 for produsenter som drev oppdrett av pelsdyr ved lovens ikrafttreden.

Departementet foreslår at loven gir hjemmel til å fastsette forskrifter om kompensasjon for tap av retten til å holde pelsdyr. Departementets forslag til kompensasjonsordning er beskrevet i dette høringsnotatet. Forslaget forutsetter at det fastsettes en forskrift med nærmere bestemmelser om søknad og utmåling.

2. Bakgrunn

Regjeringens politiske plattform fra 14. januar 2018 sier at det skal fremmes en lovproposisjon om forbud mot pelsdyrhold med en avviklingsperiode for eksisterende produsenter frem til årsskiftet 2024/2025. I plattformen er det også lagt opp til at eksisterende næringsaktører per 15. januar 2018 får økonomisk kompensasjon som følge av forbudet mot hold av pelsdyr. Dette høringsnotatet følger dermed opp regjeringens politiske plattform.

3. Gjeldende rett

Hold av pelsdyr er i dag tillatt på de vilkår som følger av lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd og forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr.

Av forskriften følger det at de artene det er lov å holde for pelsproduksjon i Norge i dag er mink, sølvrev, blårev og kryssninger mellom disse reveartene. Forskriften inneholder blant annet krav om tilsyn og stell minst to ganger pr. døgn, fleksible bursystemer, bruk av aktivitetsobjekter og journalføring og dokumentasjon av driftsrutiner. Det er også krav om at dyrene skal gis adgang til ønsket sosial kontakt med artsfrender, og at nødvendige tiltak for å redusere konkurranse og aggresjon mellom dyr skal iverksettes.

4. Pelsdyrnæringen

I dette kapittelet gis en kort beskrivelse av pelsdyrnæringen. Teksten bygger på omtalen av næringen i Meld. St. 8 (2016-2017) Pelsdyrnæringen, og for nærmere omtale av næringen viser vi til denne. Noen opplysninger om omfang og økonomisk betydning av næringen er oppdatert.

4.1. Om pelsdyrhold

4.1.1. Generelt

I Norge har det vært drevet oppdrett av pelsdyr i ca. 100 år. Blåreven stammer fra villfanget fjellrev fra arktiske strøk, mens sølvreven for en stor del stammer fra importerte rever fra Amerika. Mink er ikke naturlig hjemmehørende i norsk fauna, og oppdrettet mink stammer fra importerte dyr som har sitt naturlige utbredelsesområde i Nord-Amerika.

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

Produksjonsåret i en pelsdyrgård deles inn i fire forskjellige faser med hver sine kjennetegn. Både rev og mink starter reproduksjon rundt ti måneders alder. Under paringssesongen på senvinteren blir mink naturlig paret. Revetispene blir hovedsakelig befruktet med kunstig sædooverføring. Valpingssesongen strekker seg fra april til juni. Tispene føder og steller valpene i en redekasse der valpene tilbringer den første tiden. Etter åtte ukers tid opphører melkeproduksjonen, og valpene er klare til å skilles fra moren når de er i stand til å ta til seg vann og fast føde på egenhånd. Vekstperioden strekker seg fra juni til november når pelsingssesongen starter. I perioden mellom avvenning og pelsing er det vanlig å holde mink i grupper på tre eller fire dyr, mens rev ofte holdes to, og noen ganger flere, i hvert bur.

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

4.1.2. Fôr

Det er i dag tre store fôrslag organisert som samvirkeforetak, og som produserer fôr ved hvert sitt produksjonsanlegg i henholdsvis Sirevåg, Oppdal og på Hamar. De aller fleste pelsdyrprodusentene får fôret sitt fra disse anleggene. I tillegg er det enkelte produsenter som lager fôr til egne besetninger.

Pelsdyr føres med ferskt våtfôr som leveres til gårdene fra fôrprodusentene én til tre ganger pr. uke. Råvarene er i stor grad biprodukter fra slakterier for husdyr, oppdrettsfisk og fiskerier.

4.1.3. Omfang og økonomisk betydning av pelsdyroppdrett

International Fur Federation har laget en oversikt over omfanget av pelsdyrproduksjonen basert på tall fra 2014–2015 som viser en årlig verdensproduksjon av minkskinn på ca. 71 millioner skinn. Av dette står Kina og Danmark hver for ca. 25 prosent av produksjonen, mens den norske produksjonen utgjør ca. 1 prosent av verdensproduksjonen. Når det gjelder reveskinn, er verdensproduksjonen på ca. 9 millioner skinn hvor Kina står for ca. 67 prosent av produksjonen, Finland for ca. 28 prosent og Norge for i underkant av 2 prosent av produksjonen. Kilden for tallene for produksjonen i Kina er auksjonshusene København Fur (mink) og Saga Furs (rev).

Når det gjelder verdien av produksjon av mink og reveskinn, opplyser International Fur Federation på sin hjemmeside - <https://www.wearefur.com/world-fur-trade-is-booming-despite-china-slowdown/> (hentet 09.11.2018) - at det i 2016 ble produsert 75 millioner minkskinn globalt med en anslått verdi på 2,44 milliarder USD og 15,25 millioner reveskinn med en anslått verdi på 0,97 milliarder USD. I Europa er de største pelsdyrprodusentene Danmark, Polen, Nederland og Finland, men pelsdyroppdrett drives også i en rekke andre land i Europa. Foruten Norge er eksempler på land med pelsdyroppdrett blant annet Sverige, Tyskland, Hellas, Irland, Belgia, Frankrike, Spania, Island, Italia, Estland, Latvia og Litauen.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet leverte Menon Business Economics i mars 2016 en rapport om samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et forbud mot pelsdyroppdrett. Ifølge Menonrapporten er pelsdyrnæringen, og særlig reveproduksjonen, overrepresentert i distriktene, selv om den også er til stede i mer sentrale strøk.

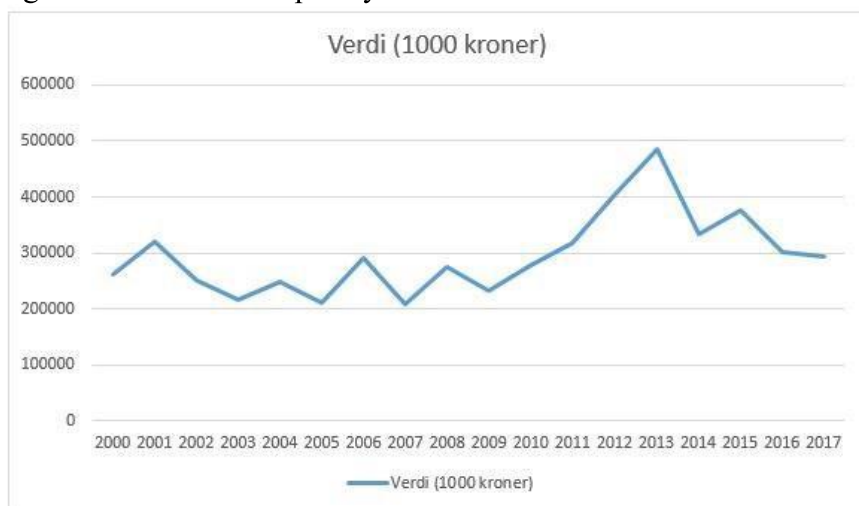
Det foregår pelsdyroppdrett i de fleste fylker. Trøndelag, Oppland og Sogn og Fjordane har flest reveprodusenter. De største produsentkommunene er Oppdal og Agdenes. Rogaland er det klart største fylket innen minkproduksjon. Store produsentkommuner er Klepp, Sandnes og Hå.

De siste 10–15 årene har det vært en betydelig økning i minkproduksjonen og en betydelig reduksjon i reveproduksjonen. Det har i siste tiårsperiode også vært en dobling av gjennomsnittlig besetningsstørrelse, men antall produsenter har gått ned. Ifølge Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) var det 201 pelsdyrbruk i Norge per 1. januar 2017. Av disse hadde 87 bruk mink, 97 bruk rev og 17 bruk mink og rev i kombinasjon. Cirka halvparten av pelsdyrbrukene hadde også annen jordbruksdrift. Foreløpige tall fra Landbruksdirektoratet viser at det i mars 2018 var 96 foretak som oppga at de hadde mink og 91 foretak som oppga at de hadde rev, i søknad om produksjons- og avløsertilskudd.

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

I perioden 2000–2017 har førstehåndsverdien av den norske pelsdyrproduksjonen, forstått som salgsverdien etter fradrag for omsetningsavgift og salgsomkostninger, samt justert for uttak/tilførsel fra markedsutjevningfondet, ligget på mellom 207 og 485 millioner kroner årlig (nominelle tall, ikke prisjustert). Foreløpig tall for verdien i 2018 er 286,6 millioner kroner. Tallene er hentet fra Budsjettnemnda for jordbruket, Jordbrukets totalregnskap.

Figur: Verdi av norske pelsdyrskinn i årene 2010-2017



Det alt vesentlige av norske pelsskinn eksporteres. Prisene for pelsskinn varierer fra år til år og påvirkes blant annet av faktorer som værforhold, motesvingninger og betalingsvilje i ulike markeder.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet gjennomførte Menon Economics i 2016 en analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser og pelsdyroppdretternes tap ved et forbud mot hold av pelsdyr. Beregningene viste at det i 2015 var totalt 316 årsverk i primærproduksjonen av pelsdyr. Menon Economics anslo at 231 årsverk ble utført av oppdretteren og dennes familie, mens innleid arbeidskraft utgjorde 85 årsverk. Til sammen bidro denne primærproduksjonen i pelsdyrnæringen med en verdiskaping (bruttoprodukt) på 201 millioner kroner. Av dette bidro minkproduksjonen med 144 millioner kroner og reveproduksjonen med 57 millioner kroner. I tillegg sysselsatte næringen ytterligere 98 personer i produksjon og distribusjon av pelsdyrfôr, og disse bidro med en verdiskaping på 52 millioner kroner. Analysen omtales nærmere i kapittel 8 i dette notatet.

4.1.4. Kort om regelverk og anbefalinger i Europa

Hold av pelsdyr i EU og EØS omfattes av produksjonsdyrdirektivet (rådsdirektiv 98/58/EF) som fastsetter felles minstekrav for beskyttelse av dyr som holdes for produksjonsformål. Regelverket setter generelle krav vedrørende forhold som tilsyn med dyr, dokumentasjon, plass til bevegelse, bygninger og miljø, tekniske innretninger samt krav til fôring, vanning og stell. I tillegg gjelder avlivingsforordningen (rådsdirektiv 1099/2009/EF) som skal ivareta dyrevelferd ved avliving.

I 1999 ble det vedtatt en Europarådsanbefaling om pelsdyr som blant annet omfatter biologiske behov, røkt og tilsyn, oppstalling og utstyr, avl, avliving og forskning. De fleste landene i Europa med pelsdyroppdrett har gjennomført denne i nasjonal lovgivning eller administrativ praksis. Noen land har tilleggskrav ut over de som følger av Europarådsanbefalingen. Dette gjelder blant annet Norge, Sverige og Danmark.

Flere land har forbud mot pelsdyrproduksjon, eller regler for hold av pelsdyr som er så strenge at produksjonen ikke vil være lønnsom. Storbritannia, Nederland, Kroatia og Østerrike er land som har innført forbud mot å holde dyr for pelsens skyld.

I Nederland har oppdrett av rev og chinchilla vært forbudt siden 2008. Som nevnt har Nederland vedtatt et generelt forbud mot pelsdyrhold som også vil omfatte minkoppdrett. For dette forbudet er det for minkbønder vedtatt en elleve år lang overgangsperiode frem til 2024. Gyldigheten av forbudet har vært behandlet i det nederlandske rettssystemet. Mens forbudene

i andre land har hatt begrensede økonomiske konsekvenser på grunn av liten eller ingen produksjon, har Nederland en stor minkproduksjon.

5. Begrunnelse for et forbud mot hold av pelsdyr

Det mest sentrale temaet i diskusjonen om pelsdyrnæringens fremtid har vært dyrevelferden, og spørsmålet om denne kan bli tilstrekkelig god innenfor de rammer driftsformen setter. Det har spesielt vært pekt på at mink og rev er rovdyr med kort domestiseringshistorie sammenliknet med de fleste andre husdyr, og at de har artstypiske behov som ikke blir tilfredsstilt i dagens driftsformer. I Meld. St. 8 (2016-2017) var den overordnede vurderingen at det er mulig å ha en tilstrekkelig god dyrevelferd i næringen, selv om pelsdyrholdet i likhet med annet kommersielt dyrehold medfører begrensninger i livsutfoldelsen som ville dyr ikke har.

I diskusjonen om pelsdyrhold er også ulike utfordringer knyttet til næringens innvirkning på naturmangfold og miljø tatt opp. Også disse spørsmålene er drøftet i Meld. St. 8 (2016-2017).

Et forslag om forbud mot pelsdyroppdrett kan også begrunnes ut fra produksjonens formål. Pelsdyroppdrett skiller seg fra annet kommersielt dyrehold og annen landbruksproduksjon ved at formålet er å produsere pels og ikke mat.

Departementet viser også til at forbudet mot pelsdyroppdrett i England og Wales (2000) og senere Skottland (2002) er eksempel på et forbud som er knyttet til en tilsvarende vurdering av formålet med dyreholdet. Lovbestemmelsene som er vedtatt forbyr hold og oppdrett av dyr med hovedformål om å produsere pels. Fur Farming (Prohibition) Act 2000 section 1 lyder:

«A person is guilty of an offence if he keeps animals solely or primarily –

- (a) for slaughter (whether by himself or another) for the value of their fur, or
- (b) for breeding progeny for such slaughter.»

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

Den nederlandske domstolen Gerechtshof i Haag har i dom av 10. november 2015 omtalt begrunnelsen for forbudet slik (avsnitt 5.9): «Forbudet mot det å holde og avlive pelsdyr med tanke på å få tak i pelsen er begrunnet i en etisk norm der det å drepe for mat (en livsnødvendighet) er rettmessig, mens det å drepe for (andre) gjenstander ikke er berettiget. Lovgiveren har derfor funnet at det måtte skilles mellom pelsproduksjon, som ikke betegnes som en livsnødvendighet, og kjøtt til menneskeføde, som betegnes som en livsnødvendighet».

Departementet begrunner etter dette forslaget med at hold av pelsdyr medfører belastninger på dyrene som ikke kan forsvares ut fra formålet med dyreholdet.

6. Rettslig mulighet til å etablere et forbud mot pelsdyroppdrett

6.1. Forholdet til EØS-retten

Direktiv 98/58/EF om beskyttelse av dyr som holdes for landbruksformål («produksjonsdyrdirektivet») er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg I, kapittel 9, punkt 6. Ifølge direktivets artikkel 1 innfører direktivet visse minstekrav for beskyttelse av dyr som holdes for landbruksformål.

EU-kommisjonen vurderte i 2010 om et forbud mot pelsdyroppdrett bryter EU-reglene da Danmarks forbud mot reveoppdrett ble vurdert (CHAP(2009)146).

Kommisjonen fastslo at under produksjonsdyrdirektivet står medlemslandene fritt til å fastsette strengere nasjonale regler som har til formål å beskytte dyr. Det ble videre vist til at EU-domstolen har gjort det klart at hvert medlemsland kan lovregulere forhold av etisk betydning, i overensstemmelse med nasjonalt verdisyn. Kommisjonen viste deretter til Europarådskonvensjonens anbefaling for hold av pelsdyr, og påpekte at selv om kravene oppfylles, innebærer ikke denne at metodene må anses som etisk tilstrekkelige. Dette fremkommer av selve Europarådsanbefalingen, i Appendix C § 14. Kommisjonen fastslo derfor at medlemslandene i EU står fritt til å forby pelsdyroppdrett under henvisning til at produksjonen er uetisk.

Den nederlandske domstolen Gerechtshof i Haag har i dom av 10. november 2015 også kommet til at forbudet mot pelsdyroppdrett i Nederland ikke er i strid med EU-retten. Det er uttalt blant annet (avsnitt 7.2):

«Rådsdirektiv 98/58/EF har i henhold til saksfremstillingen som formål å fastsette minimumskrav vedrørende vern av landbruksdyr av hensyn til en godt fungerende

markedsordning for dyr og for å sikre en rasjonell utvikling av produksjonen og en enklere regulering av dyremarkedet. Slik det nevnes i artikkel 1 første ledd av dette rådsdirektivet fastsettes det minimumskrav. Medlemsstatene kan håndtere strengere krav for å beskytte landbrukshusdyr (artikkel 10 andre ledd). Selv om mink i seg selv kommer inn under anvendelsesområdet for rådsdirektiv 98/58/EF slik det er definert i artikkel 2, er rådsdirektivet ikke noen forskrift som plikter medlemsstatene til å tillate minkoppdrett (eller oppdrett av et hvilket som helst annet dyr som kommer inn under definisjonen i artikkel 2). Med bakgrunn i hensikten med dette rådsdirektivet, nemlig en forbedring av dyrevelferden og forebygging av forfalskning av konkurransevilkårene, ligger dette heller ikke i kortene. Minkvelferden forringes jo ikke av at det innføres forbud mot minkhold. Et slikt forbud forfalsker heller ikke konkurransevilkårene. Forbudet fører nemlig ikke til at minkbønder i Nederland kan konkurrere på gunstigere vilkår enn minkbønder ellers i Europa.»

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at et forbud mot pelsdyroppdrett som er begrunnet i en etisk vurdering av formålet med dyreholdet sammenholdt med de belastninger dyrene utsettes for, ikke vil være i strid med produksjonsdyrdirektivet. Departementet kan heller ikke se at andre rettsakter innlemmet i EØS-avtalen er til hinder for forbudet.

Det kan reises spørsmål ved om et forbud mot pelsdyroppdrett kan anses som en restriksjon under EØS-avtalens regler om fri bevegelighet (for eksempel reglene om fritt varebytte etter EØS-avtalen artikkel 8 eller etableringsrett etter EØS-avtalen artikkel 31). Departementet vil imidlertid peke på at en restriksjon likevel er lovlig hvis den er begrunnet i et tvingende allment hensyn og er forholdsmessig. Departementet mener det er tilfellet her i saken. For ordens skyld vises det til at tilsvarende vurdering og konklusjon er, for så vidt gjelder forbudet i Nederland, lagt til grunn av Gerechtshof i Haag i dommen nevnt ovenfor, dommens punkt 7.8 til 7.17.

6.2. Pelsdyroppdretternes vern etter Grunnloven og EMK

Lovavdelingen har i en uttalelse 11. mai 2016 vurdert oppdretternes rettsstilling ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot pelsdyroppdrett. Uttalelsen fulgte som vedlegg til Meld. St. 8 (2016-2017) Pelsdyrnæringen.

Nedenfor refereres hovedpunkter i lovavdelingens vurdering slik de også ble omtalt i Meld. St. 8 (2016-2017) Pelsdyrnæringen kapittel 11.1.

6.2.1. Grunnlovsspørsmålene

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

Grunnloven § 97 (bokmålsversjonen) lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2. Vernet etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1

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

«Art 1. Vern om eiendom

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

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

Lovavdelingen har vurdert om EMK P1-1 krever at det ved innføring av et lovforbud mot pelsdyrhold i Norge ytes erstatning for lidte tap som følge av forbudet, eventuelt om det må gis en overgangsperiode før forbudet inntreffer. Det ble tatt utgangspunkt i at et forbud vil

redusere pelsdyroppdretternes muligheter til å utnytte formuesposisjoner som inngår i deres virksomhet.

Lovavdelingen mente at det inngrepet overfor pelsdyroppdretterne som ligger i et forbud mot pelsdyroppdrett, normalt skal vurderes etter den såkalte kontrollregelen som følger av P1-1 andre ledd. Etter kontrollregelen er det et vilkår at inngrepet er «*i samsvar med allmennhetens interesse*». Lovavdelingen antar at begrunnelser ut fra en etisk vurdering av at formålet med dyreholdet ikke er matproduksjon, men pels, ut fra dyrevelferd eller ut fra at formålet med pelsdyroppdrettet ikke kan forsvare belastningen på dyrene alle vil være legitime.

Inngrep i eiendomsretten må videre oppfylle et krav til forholdsmessighet, og lovavdelingen uttaler at det må «*skje en avveining mellom den samfunnsinteressen som begrunner inngrepet og situasjonen til dem som rammes av inngrepet – her pelsdyroppdretterne. Det er tale om en helhetsvurdering hvor en lang rekke momenter kan spille inn. Dette gjør det vanskelig å finne sammenlignbare saker fra EMD eller andre domstoler*».

Lovavdelingen antar «*at det i utgangspunktet er tale om et vidt handlingsrom for lovgiver*». Når det gjelder de mulige begrunnelser for tiltaket, mener lovavdelingen at dette er samfunnsmessige hensyn som vil veie relativt tungt i en rettslig vurdering av tiltakets proporsjonalitet.

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

Det andre alternativet er å innføre en eller flere ordninger med økonomisk kompensasjon. Her kommer imidlertid generelle argumenter som taler mot å gi kompensasjon når en virksomhet begrenses eller forbys inn, blant annet at den altoverveiende hovedregelen må være at den

som har investert i en type næringsvirksomhet selv må bære risikoen for at den kan drives lovlig også i fremtiden.

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

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

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

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

Lovavdelingen kom til at *«[d]ersom en vil være på den sikre siden, og for å unngå krenkelser i et større eller mindre antall enkelttilfeller, ligger det nær å vurdere en overgangsperiode*

(avviklingsperiode) av ikke uvesentlig lengde, med sikte på at oppdretterne gis rimelig mulighet til å omstille seg. Alternativt kan hensynet til oppdretterne ivaretas gjennom ordninger med økonomisk kompensasjon».

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

7. Departementets forslag

7.1. Gjennomføring av et forbud mot hold av pelsdyr

Et forbud mot hold av pelsdyr krever hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet som nå er kodifisert i Grunnloven paragraf 113. Dette er også lagt til grunn i Meld. St. 8 (2016-2017) Pelsdynæringen hvor det ble uttalt at et forbud mot å drive en næring er inngripende, og krever klar hjemmel i lov. Videre ble det uttalt at det i tilknytning til et eventuelt forbud mot pelsdyrhold er aktuelt å gi nærmere bestemmelser om avviklingsperiode for virksomhet som er i gang og eventuelle bestemmelser om erstatning eller kompensasjon, og at dette uansett kan tilsi at det gis en ny lov som samler de nødvendige bestemmelser.

Det oppstår et lovteknisk spørsmål relatert til om et forbud mot hold av pelsdyr bør hjemles i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) eller en egen lov. Her i saken er bakgrunnen for forbudet knyttet til formålet med dyreholdet, jf. dette høringsnotatet punkt 5. Begrunnelsen går dermed ut over de hensyn dyrevelferdsloven skal ivareta. Departementet mener derfor at forbudet bør hjemles i en egen lov.

7.2. Avviklingsperiode

Departementet mener forbudet mot hold av pelsdyr bør få virkning med en gang loven trer i kraft, slik at nye produsenter ikke kan starte opp. Av hensyn til eksisterende produsenter som har investert i pelsdyrvirksomheten, eller på annen måte har innrettet seg på å drive slik virksomhet, mener departementet likevel at det må fastsettes en avviklingsperiode for disse. Som også lovavdelingen har pekt på, griper en slik periode inn i realiseringen av det formål som forbudet skal fremme. En overgangsperiode av begrenset varighet er likevel

hensiktsmessig for å begrense belastningen på den enkelte oppdretter, og det er i denne sammenheng heller ikke uten betydning at pelsdyroppdrett har eksistert over lengre tid uten at et forbud er innført.

I regjeringsplattformen ble det lagt til grunn at denne perioden skulle vare frem til årsskiftet 2024/2025. Fordi det kan være aktuelt å pelse dyr (særlig sølvrev) også i januar måned, mener departementet at loven bør presisere dette slik at avviklingsperioden varer frem til 1. februar 2025. Dette vil innebære at 2024 blir det siste fulle driftsåret, men at det av driftsmessige hensyn vil være tillatt å holde og pelse dyrene også i januar 2025. Som det fremgår av punkt 7.3 i dette notatet, vil ikke den foreslåtte kompensasjonsordningen stimulere oppdrettere til å utnytte hele avviklingsperioden.

Formålet med avviklingsperioden er å dempe de negative konsekvensene for pelsdyroppdretterne av et forbud mot hold av pelsdyr, ved at de får muligheten til å drive sin virksomhet i et lenger tidsrom. Verdien, eller nytten, av perioden for den enkelte oppdretter kan imidlertid avhenge av flere forhold, og for mange vil det være avgjørende om de har mulighet for lønnsom drift i denne perioden. Dette avhenger igjen av flere forhold som blant annet skinnprisene og prisen på fôr. Departementet vil særlig peke på at prisen på fôr kan bli høyere, hvis mange pelsdyroppdrettere velger å avvikle tidlig i overgangsperioden. Lønnsomheten for oppdretterne vil da bli dårligere.

7.3. Kompensasjon til pelsdyroppdrettere

Departementet legger til grunn som den klare hovedregel at det ikke foreligger en rettslig plikt til å kompensere pelsdyroppdretterne som følge av et forbud mot pelsdyrhold med en overgangsperiode fram til 1. februar 2025. Departementet viser til lovavdelingens vurdering, som klargjorde at en slik plikt hverken følger av Grunnloven paragraf 97 eller 105 (se punkt 6.2.1). Departementet legger også til grunn at EØS-avtalen ikke krever dette (se punkt 6.1). Endelig legger departementet til grunn at et forbud mot pelsdyroppdrett med en overgangsperiode, som den klare hovedregel ikke medfører en plikt til å betale kompensasjon etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. Departementet viser til lovavdelingens vurdering (se punkt 6.2.2).

Departementet foreslår likevel at loven også gir hjemmel for å gi forskrifter om økonomisk kompensasjon for tapet av retten til å drive pelsdyroppdrett.

Begrunnelsen for forslaget om at forbudet følges av en kompensasjonsordning er at avviklingsperioden ikke i seg selv i tilstrekkelig grad avdemper de negative virkninger et

forbud mot hold av pelsdyr har for oppdretterne. Det vises til at avviklingsperioden som foreslås har en begrenset varighet, og at vedtakelsen av et forbud mot pelsdyroppdrett i seg selv kan føre til at det i praksis hverken er mulig eller lønnsomt å utnytte hele avviklingsperioden. Forbudet kan også bidra til at det er vanskeligere for pelsdyroppdrettere å finansiere nødvendige tiltak eller utstyr som er nødvendig i driften.

I tillegg er det ønskelig å lette overgangen til ny virksomhet for dem som berøres direkte av forbudet. For en del oppdrettere kan omstilling være vanskelig, og ordningen bør også kunne ha et element som tar hensyn til dette. Ytterligere et element i begrunnelsen for en kompensasjonsordning er å bidra til å dekke kostnader ved opprydding etter pelsdyrvirksomheten. Det siste ble det tatt hensyn til også ved utforming av kompensasjonsordningene i England og Nederland.

En hjemmel for å gi regler om økonomisk kompensasjon må ta høyde for flere forhold. For det første er det behov for å kunne stille krav til hvilke opplysninger en søknad skal inneholde for å fastsette kompensasjon, og hvordan disse skal dokumenteres. For det andre må forvaltningen kunne kontrollere virksomheten med hensyn til forhold som gjelder kompensasjonen, og oppdretterne bør i den sammenheng ha opplysnings- og bistandsplikt. For eksempel bør forvaltningen kunne kreve fremlagt relevante opplysninger om bokførte verdier eller annet for å kunne vurdere et eventuelt krav om tilbakebetaling. Forskriften bør også kunne presisere når utbetalt kompensasjon skal kunne kreves tilbake, for eksempel der oppdretteren har gitt uriktige opplysninger, og at foreldelsesfristen for et eventuelt tilbakebetalingskrav først begynner å løpe fra tidspunktet det er fattet et vedtak om tilbakebetaling.

Ordningen bør være enkel å administrere og ikke generere unødvendige konflikter. Videre må utgiftene ved ordningen være relativt forutsigbare. Belastningen ved et forbud vil regelmessig være mindre for oppdrettere med et gammelt pelsdyranlegg enn for oppdrettere som nylig har investert. Kompensasjonsordningen må ta hensyn til dette.

I det følgende beskrives hovedtrekkene i en kompensasjonsordning som er basert på disse kriteriene.

7.4. Departementets forslag til kompensasjonsordning

Kompensasjonsordningen skal bare gjelde eksisterende næringsutøvere pr. 15. januar 2018, det vil si på det tidspunkt intensjonen om å avvikle pelsdyrnæringen, slik det er beskrevet i Jeløya-plattformen, ble kjent. Det utelukker at man kan etablere seg som pelsdyroppdretter på

et senere tidspunkt for å komme i posisjon til å motta kompensasjon. Departementet vil likevel kunne vurdere nærmere om det vil være riktig å gi kompensasjon til oppdrettere som har hatt et midlertidig opphold i driften som følge av sykdomssanering i farmen eller liknende.

Kompensasjonsordningen skal bare omfatte produsenter som har avviklet pelsdyrholdet etter at et forbud mot hold av pelsdyr er vedtatt. For det første innebærer dette at tilsagn om kompensasjon forutsetter at pelsdyrholdet er avviklet. Kravet om at forbudet må være vedtatt, motvirker at pelsdyroppdrettere legger ned driften ut fra en forventning om å få kompensasjon, men uten at det er klart at forbudet blir vedtatt. En motsatt løsning ville også gi en tilfeldig fordel til oppdrettere som avvikler av andre grunner allerede før et forbud er vedtatt.

Departementet foreslår at det gis individuell kompensasjon basert på en beregnet verdi av ikke-realiserbar kapitalbeholdning brukt i pelsdyrvirksomheten etter følgende prinsipper:

- I beregningen inngår drifts- og anleggskapital som er brukt i pelsdyrvirksomheten per 15. januar 2018. Dette omfatter bygninger som benyttes til pelsdyroppdrett, bur og annet inventar, fôrmaskiner, utstyr til avlving og pelsing og annet løsøre som er til bruk i pelsdyrvirksomheten. Annen fast eiendom og løsøre som kan brukes utenfor pelsdyrvirksomhet faller utenfor.
- Beregningen tar utgangspunkt i bokført verdi av kapitalbeholdningen ved utgangen av ligningsåret 2017 (fordi intensjonen om avvikling ble lagt frem 14. januar 2018). Etter dette beregnes en fremskrevet verdi på avviklingstidspunktet, der det legges til grunn avskrivning med 7 prosent i året fra 2017 til og med det siste året med pelsdyrproduksjon ved virksomheten.

I tillegg foreslår departementet at det gis en standardisert kompensasjon for kostnader til avvikling og rydding etter driften. Departementet vil vurdere om denne skal utmåles etter antall tisper i produksjonen, eventuelt kombinert med en maksimalbegrensning tilsvarende dokumenterte kostnader. Beregningen bør i så fall gjøres ut fra antall tisper i 2017 eller gjennomsnittlig antall i årene 2014-2017, slik at senere tilpasninger til en slik kompensasjonsordning unngås. Det bør også gis et ulikt beløp for minktisper og revetisper. Departementet foreslår at den totale rammen for en slik standardisert kompensasjon settes til inntil 50 millioner kroner fordelt på oppdretterne.

I tillegg foreslår departementet en omstillingspakke på 50 millioner kroner som øremerkes omstilling til annen landbruksvirksomhet på gården. Det kan være aktuelt at denne pakken forvaltes som investeringstilskudd med formål som kan sammenliknes med de eksisterende midlene til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midler) som kanaliseres via Innovasjon Norge. Departementet vil komme tilbake til dette.

Departementet mener at en forskrift med nærmere bestemmelser om søknad og utmåling i henhold til beskrivelsen her bør fastsettes etter at Stortinget eventuelt har vedtatt loven, og i tråd med de vedtak Stortinget måtte ha fattet i denne sammenhengen. Selv om Stortinget skulle vedta et forbud i løpet av 2019, er det mest nærliggende at utbetalinger etter ordningen først vil starte i 2020, fordi avvikling må antas å skje først etter pelsing i slutten av 2019 og i januar 2020.

7.5. Vurdering av kompensasjon som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61

Departementet legger til grunn at en kompensasjonsordning ikke kommer i konflikt med EØS-avtalen artikkel 61 om statsstøtte. For at det skal foreligge statsstøtte etter artikkel 61, må det foreligge «støtte» som gis til «foretak». Med «foretak» menes en enhet som tilbyr varer og tjenester på et marked. Departementet vil i ordningen stille som vilkår at kompensasjon bare kan søkes av og tildeles virksomheter som har avsluttet sin pelsdyrproduksjon og ikke lenger driver handel med pels. Dermed legger departementet til grunn at vilkåret om å være «foretak» ikke lenger er oppfylt når støtte søkes eller gis, og at kompensasjonsordningen derfor ikke vil utgjøre statsstøtte etter artikkel 61.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske konsekvenser av et forbud mot pelsdyroppdrett er beskrevet i Meld. St. 8 (2016-2017) kapittel 11.2 og 11.3 som gjengis her:

«11.2 Tap for pelsdyroppdretterne

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

Tapene for produsentene vil i betydelig grad påvirkes av hvor raskt et eventuelt forbud gjennomføres. Menon har gjennomført tapsanalysen ved en modellberegning av verdien av dagens drift og verdien ved en avvikling om henholdsvis tre og ti år (oppgitt i 2015-kroner).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.2.1 Tap for minkoppdrettere

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

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

Usikkerhetsanalysen viser bl.a. at

- *en gjennomsnittlig endring av skinnprisen med 10 prosent i treårsperioden vil øke/ redusere tapene med om lag 110 millioner kroner*
- *en gjennomsnittlig endring av førkostnadene med 10 prosent i treårsperioden vil øke/ redusere tapene med om lag 62 millioner kroner*
- *en lavere verdsetting av alternativ arbeidskraft der eiers arbeidskraft verdsettes til gjennomsnittet i saue- og melkeproduksjonen på landsbasis kan øke tapene med om lag 169 millioner kroner i treårsperioden*

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

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

11.2.2 Tap for reveoppdrettere

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

Reveoppdrett viser klart lavere lønnsomhet enn minkoppdrett.

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

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

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

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

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

11.2.3 Samlede tap for produsentene ved styrt avvikling av pelsdyrnæringen

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

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

11.2.4 Departementets vurdering

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

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

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

11.3 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

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

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

I rapporten konkluderer Menon med at basert kun på prissatte virkninger, vil et forbud mot pelsdyrhold innebære et samfunnsøkonomisk tap på 227 millioner kroner hvis det innføres om ti år og et samfunnsøkonomisk tap på 465 millioner kroner hvis det innføres om tre år.

Grunnen til at det samfunnsøkonomiske tapet reduseres jo lengre frem i tid forbudet settes, er at den kapital som allerede er investert i næringen er nær avskrevet innen ti år, samt at en stadig større del av arbeidskraften som benyttes, vil nærme seg pensjonsalder eller allerede ha passert den om ti år. Dette vil redusere omstillingskostnadene for arbeidskraft.

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

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

Menon anfører bl.a. at dersom betalingsvilligheten i befolkningen for å få på plass et forbud mot pelsdyrhold overstiger kostnadene ved forbudet, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge ned næringen.

Effekter på miljø er en annen ikke-prissatt virkning i Menons analyse. Pelsdyroppdrett har noen negative virkninger på miljøet, men bidrar også til lønnsom utnytting av slakteavfall mv.

Menon mener det er behov for mer kunnskap dersom man vil tallfeste i hvilken grad pelsdyroppdrett har en negativ miljøeffekt sammenlignet med alternative produksjonsveier.

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

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

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

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

Departementet viser videre til at Menon på oppdrag fra Dyrevernalliansen har oppdatert analysen fra 2016 (Menonpublikasjon nr. 92/2018). Denne oppdateringen konkluderer med at Menon har «beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å forby pelsdyroppdrett fra 2025 til 165 millioner 2017-kroner i nåverdi, med en analyseperiode på 20 år. Det betyr at for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å forby pelsdyroppdrett, må de ikke-prissatte virkningene knyttet til blant annet dyrevelferd og miljø ha en netto nytte som overstiger 165 millioner kroner over 20 år. Som vist i usikkerhetsanalysen, er beregningene svært sensitive for flere usikre forutsetninger lagt til i grunn i analysen, og da særlig knyttet til framtidig lønnsomhet i næringen. De reelle samfunnsøkonomiske kostnadene kan være både høyere og lavere.»

NIBIO har på oppdrag fra departementet i 2018 oppdatert den foretaksøkonomiske kalkylen som ble lagt til grunn i Menons rapport fra 2016. NIBIO oppsummerer denne nye kalkylen slik:

«Siden verdsettingen i 2016 viser nyere indikasjoner at prisene for pels har sunket, mens fôrprisen er økt. Resultatet er at det pr i dag vanskelig kan sies å være lønnsomt å investere i nye anlegg for pelsdyrhold, både for rev og mink.

Resultatet betyr ikke at det ikke kan være lønnsomt å drive videre med dagens anlegg så lenge dette er drivverdig. Men også her vil kalkylen være marginal:

For blårev har driveren kun ca. 558 000 kroner til disposisjon for arbeid og kapital. Det skal bl.a. dekke ca. 1,5 årsverk.

Som i 2016 er situasjonen noe bedre for mink. Basert på 1200 tisper har foretaket over ca. 780 000 kroner til disposisjon for å godtgjøre kapitalen og arbeidskraften. For denne størrelsen er også estimert arbeidskraftsbehov rundt 1,5 årsverk. Det betyr at det blir et negativt beløp igjen til kapital etter godtgjøring av egen og leid arbeidskraft.

Et krav om avvikling vil derfor, ut fra dagens situasjon, ikke frata driverne attraktive investeringsmuligheter.

Fortsatt drift med eksisterende anlegg, vil være lønnsomt for minkprodusenter, men ikke for blårevprodusenter, ut fra denne beregningen og dagens situasjon. Bidraget til kapital for en minkfarm er anslått til 175 000 kroner årlig, uavhengig av investeringstidspunkt. Antar vi at snittet er 7,5 år gjenværende levetid, vil nåverdien av gjenværende levetid være lik 1,055 millioner kroner for en farm med 1200 tisper. Til sammenligning vil halvt nedskrevet anlegg være lik 2,2 millioner kroner basert på gjenanskaffelsesverdi 2017.

For blårevproduksjon vil altså den kalkulerte verdien av fortsatt drift være lik null, mens halvt nedskrevet anlegg for 400 tisper utgjør om lag 1,9 millioner kroner basert på gjenanskaffelseskost i 2017.

Verdiberegningen er beheftet med stor usikkerhet. Det er grunn til særlig å peke på følgende usikkerhetsmomenter:

- Prissvingningene på skinn; vi har basert oss først og fremst på trendmessige framskrivninger.
- Fôrprisene svinger også og her er basert på trenden i Totalkylens tall for pelsdyrfôr.

- Arbeidskraftkostnadene er beregnet ut fra stipulert timeforbruk for leid arbeidskraft og oppjusterte timepriser fra observasjoner i driftsgranskingene. Eiers arbeidsinnsats er verdsatt lik vederlaget i jordbruk generelt og ligger derfor lavere enn i sysselsetting utenfor jordbruk.
- Skalaforhold i pelsdyrproduksjon tilsier at lønnsomheten er bedre ved større bruk og lavere for mindre enheter enn de som er lagt til grunn. Som i annet jordbruk, kan det også være betydelige forskjeller i effektiviteten mellom bruk. F.eks. vil en eier som ikke leier arbeidskraft ved den antatte timeprisen, bedre egen inntjening pr årsverk. Dvs., om avvikling i dagens situasjon ikke medfører tap for gjennomsnittsenheten, vil det normalt være et antall enheter som på grunn av størrelse eller særlig gunstige driftsforhold, oppnår tilfredsstillende lønnsomhet.»

Departementet bemerker ellers at for den enkelte pelsdyroppdretter vil tapet ved et forbud mot hold av pelsdyr reduseres tilsvarende størrelsen på den kompensasjonen vedkommende mottar.

Når det gjelder kostnadene for staten ved den kompensasjonsordningen som er beskrevet i dette notatet, har NIBIO på oppdrag fra departementet benyttet ulike metoder for å beregne verdi på varige driftsmidler i pelsdyrholdet. Kapitalverdiene antas å ligge på rundt 305 millioner kroner ved årsskiftet 2017/2018, men det er en viss usikkerhet knyttet til dette.

Dersom en legger til grunn 2019 som siste år med pelsdyrproduksjon for alle pelsdyroppdrettere, tilsier dette en samlet kompensasjon for ikke-realiserbare kapitalbeholdninger på om lag 265 millioner kroner. Dersom avviklingen skulle fordele seg jevnt gjennom avviklingsperioden, blir beløpet om lag 220 millioner kroner. I tillegg kommer kompensasjon for avviklingskostnader og omstillingsmidler som foreslått.

Med forbehold om usikkerheten nevnt ovenfor, forventes utbetalt kompensasjon i henhold til departementets forslag å bli inntil 365 millioner kroner.

Staten vil ha besparelser knyttet til at behovet for tilsyn med pelsdyrvirksomheter faller bort, og bortfall av avløsertilskudd til pelsdyroppdrettere. Den nærmere vurdering av dette avhenger blant annet av om oppdretterne begynner med annen virksomhet som krever tilsyn. På den annen side vil forvaltning av kompensasjonsordningen medføre noe merarbeid for det offentlige.

Utkast til lov om forbud mot hold av pelsdyr

§ 1. Forbud mot hold av pelsdyr

Det er ikke tillatt å holde eller drive oppdrett av dyr utelukkende eller primært for at dyrene eller deres avkom skal avlives med sikte på salg eller annen utnyttelse av pelsen.

§ 2. Avviklingsperiode

Pelsdyroppdrettere som holdt pelsdyr ved lovens ikrafttredelse, kan uten hinder av forbudet i § 1 holde eller drive oppdrett av pelsdyr frem til 1. februar 2025.

§ 3. Forskrifter om kompensasjon for forbud mot hold av pelsdyr

Departementet kan gi forskrift om økonomisk kompensasjon til oppdrettere som omfattes av § 2. Det kan blant annet gis bestemmelser om hva en søknad om kompensasjon skal inneholde, adgang til kontroll hos oppdretterne, oppdretternes opplysnings- og bistandsplikt i forbindelse med søknad og kontroll, tilbakebetalingsplikt hvis uriktige opplysninger er gitt, og om foreldelsesfrist.

§ 4. Straff

Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

§ 5. Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.