



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket

Mottaker: Landbruks- og matdepartementet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og i samsvar med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	8
2	Innledning	10
2.1	Bakgrunn.....	10
2.2	Mål og problemstillinger	10
3	Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
3.1	Dokumentanalyse	12
3.2	Spørreundersøkelse	12
3.3	Saksgjennomgang	12
3.4	Registerdata.....	13
3.5	Intervju	13
4	Revisjonskriterier.....	15
4.1	Overordnede mål for dyrevelferd	15
4.2	Krav til tilsyn og oppfølging av tilsyn.....	15
4.2.1	Krav til reaksjonsformer	16
4.2.2	Krav til varsling.....	16
4.2.3	Krav om oppnevning av dyrevernnemnder.....	17
4.2.4	Krav med hensyn til dataregistre	17
4.2.5	Krav til saksbehandling	17
4.2.6	EU-regelverket	17
4.3	Krav til myndighetenes styring og oppfølging	18
5	Fakta.....	19
5.1	Mattilsynets arbeid med å risikobasere tilsynsvirksomheten.....	19
5.1.1	Bakgrunnen for utvelgelse av tilsynsobjekter	19
5.1.2	Retningslinjer og rutiner for å vurdere risikoen for brudd på dyrevelferden	20
5.1.3	Hvordan Mattilsynets saksbehandlingssystem – MATS – fungerer i arbeidet med å avdekke risiko.....	21
5.1.4	Mattilsynets bruk av ekstern informasjon til områdeovervåking og risikovurderinger	22
5.2	Mattilsynets planlegging og gjennomføring av inspeksjoner	24
5.2.1	Planleggingen av inspeksjoner	24
5.2.2	Gjennomføringen av inspeksjoner med dyrevelferd	26
5.3	Mattilsynets bruk av veiledning til virksomhetene.....	28
5.4	Mattilsynets oppfølging	29
5.4.1	Tilgjengelige virkemidler ved brudd på dyrevelferdsloven og bruken av disse ..	29
5.4.2	Mattilsynets praksis for gjennomføring av oppfølgingstilsyn	32

5.4.3	Mattilsynets oppfølging av dyreholdere med gjentatte, alvorlige brudd på dyrevelferden – belyst ved gjennomgang av 39 saker.....	33
5.5	Noen identifiserte utfordringer i sakene der dyreholdere har fått vedtak om aktivitetsforbud	44
5.6	Styringen av Mattilsynets arbeid på dyrevelferdsområdet.....	48
5.6.1	Departementets styring av Mattilsynet.....	48
5.6.2	Mattilsynets styring av regionene	50
5.6.3	Regionenes rapportering	50
5.6.4	Mattilsynets prioritering av innsats for å fremme dyrevelferd	51
5.6.5	Oppfølging av styringssignaler om samarbeid og samhandling med andre aktører i næringen	51
5.6.6	Utvikling av regelverk innen dyrevelferd	52
6	Vurderinger.....	53
6.1	Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn	53
6.2	Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet	53
6.3	Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven.....	54
6.4	Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven	55
6.5	Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon	56
	Vedlegg	57

Tabelloversikt

Tabell 1	Mattilsynets bruk av virkemidler i dyrehold med produksjonsdyr i 2018.....	31
Tabell 2	Tid fra Mattilsynets første inspeksjon til tidspunkt for når dyreholdet skal være avviklet	34
Tabell 3	Antall ganger vedtak med samme hjemmel er fattet for de 39 dyreholderne (N = 39)	35
Tabell 4	Tid fra første hastevedtak til tidspunkt for når dyreholdet skal være avviklet	35
Tabell 5	Uker fra et hastevedtak er gitt og frem til Mattilsynet kommer på nytt tilsynsbesøk (N = 187)	38
Tabell 6	Ulike typer av oppfølging for produksjonsdyr* i de 39 virksomhetene som er gjennomgått i saksgjennomgangen før vedtak om aktivitetsforbud	42
Tabell 7	Vedtak og hastevedtak med ulike virkemidler i de 39 sakene som er gjennomgått	43

Figuroversikt

Figur 1	Svar på spørsmålet «Hva var bakgrunnen for at tilsynsobjektet ved forrige tilsyn ble utvalgt?» (N = 126).....	19
Figur 2	Svar på spørsmålet: «Hvordan opplever du at MATS som saksbehandlingssystem fungerer i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter?» (N = 177)	21
Figur 3	Svar fra inspektørene om det er utfordringer i planleggingsfasen (N = 187).....	25
Figur 4	Inspektører i Mattilsynets svar på spørsmål om hvor vanskelig det er å finne tilsynshistorikken til dyreholdere med lang tilsynshistorikk (N=185).....	25

Figur 5 Svar på følgende påstand: «Prioritering av hasteoppgaver gjør at jeg får for lite tid til å gjennomføre planlagte inspeksjoner» (N = 181)	26
Figur 6 Svar på spørsmål om resultatet av siste inspeksjon med dyrevelferd for produksjonsdyr (N = 180).....	27
Figur 7 Inspektører i Mattilsynets svar på spørsmål om hvor ofte det tar for lang tid før det blir gjennomført en ny inspeksjon hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd (N = 178).....	33
Figur 8 Antall uker fra hastevedtak blir gitt til Mattilsynet kommer på et nytt tilsynsbesøk i samme dyrehold, fordelt etter antall hastevedtak i saken (N = 183).....	36
Figur 9 Antall uker fra et hastevedtak gis til Mattilsynet kommer på et nytt tilsynsbesøk i samme dyrehold, fordelt etter hjemmel for vedtaket (N = 183).....	37
Figur 10 Det totale omfanget av vedtak over tid for 39 dyreholdere med vedtak om aktivitetsforbud (N = 1067)	40
Figur 11 Tidslinje eksempelsak 1	45
Figur 12 Tidslinje eksempelsak 2	46
Figur 13 Tidslinje eksempelsak 3	47

Ordliste og forkortelser

Aktivitetsforbud (forbud mot aktiviteter etter dyrevelferdsloven § 33) er en av de strengeste reaksjonene Mattilsynet kan ta i bruk overfor en dyreholder, og innebærer at Mattilsynet vedtar forbud mot aktiviteter som omfattes av loven. «Aktivitet» gjelder alle forhold som kan påvirke dyrs velferd. Hvilke aktiviteter det er aktuelt å nedlegge forbud mot, avhenger av den konkrete saken. Forbudet kan gjelde alle eller noen dyrearter og én eller flere aktiviteter, og det kan gis for en begrenset periode eller inntil videre.

Avvikling innebærer at dyreholderen avvikler dyreholdet helt eller delvis. Noen ganger vil dyreholderen selv avvikle dyreholdet innenfor en gitt frist, andre ganger avvikles det av Mattilsynet.

BDS er en forkortelse for budsjettdisponeringsskriv.

Delkassasjon vil si at deler av slaktet eller noe innmat (for eksempel lever) blir kassert i kjøttkontrollen.

Dyrevernemndene er en del av Mattilsynet. Disse skal bistå i det lokale tilsynsarbeidet med lekmannsskjønn i dyrevelferdssaker. Medlemmene i nemnda skal ha praktisk erfaring fra dyrehold, og kunnskap om og interesse for dyrevelferd.

Dyretragedie betegner alvorlig vanskjøtsel av dyr der flere dyr er døde eller må avlives på grunn av manglende føring, vanntilgang og stell.

Hastevedtak er vedtak uten forhåndsvarsel som Mattilsynet kan ta i bruk overfor en dyreholder som bryter regelverket, og når Mattilsynet finner avvik. Hastevedtak fattes hvis det er viktig å gjennomføre tiltak umiddelbart.

Kassasjon innebærer at kjøttet ikke er egnet til menneskemat, og ikke kan godkjennes av Mattilsynets kjøttkontroll.

Kronisk dårlig dyrehold er dyrehold som har fått vedtak fra Mattilsynet vedrørende mangler ved føring, tilsyn og/eller stell flere ganger i løpet av en avgrenset tidsperiode (2-3 år). I revisjonen er det lagt til grunn at et kronisk dårlig dyrehold også vil være et risikodyrehold (se egen forklaring) på grunn av sin historikk.

KSL er en forkortelse for «Kvalitetssystemet i landbruken», som er næringens felles kvalitetssystem for primærproduksjonen. KSL er anerkjent av Mattilsynet som en nasjonal bransjestandard.

Kjøttkontroll er en systematisk kontroll av slaktedyr for å forebygge at dyr som kan bære smittsomme sykdommer blir godkjent som menneskemat. I Norge utføres kjøttkontrollen av veterinærer og kjøttkontrollteknikere som er ansatt hos Mattilsynet og arbeider ved det enkelte slakteri.

MATS er Mattilsynets elektroniske saksbehandlingssystem.

Overtreddesgebyr er en administrativ sanksjon i form av et nærmere fastsatt pengebeløp som den ansvarlige for en overtredelse pålegges å betale til statskassen. Mattilsynet kan ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser i dyrevelferdsloven eller av forskrifter og enkeltvedtak hjemlet i disse ilegge den ansvarlige for overtredelsen et overtreddesgebyr.

Risikodyrehold er dyrehold der Mattilsynet ut fra ulike kriterier, som f.eks. driftsform, historikk, slaktevekter, slaktefunn, regnskapstall eller bekymringsmeldinger mener det er større risiko enn vanlig for at dyr kan bli utsatt for dårlig dyrevelferd

Tilsynsbesøk er Mattilsynets benevnelse for inspeksjoner.

Tvangsmulkt er et virkemiddel som består i at Mattilsynet gir en engangsmulkt eller en løpende dagmulkt til en dyreholder som unnlater å etterkomme et enkeltvedtak innen den fastsatte fristen. Dersom dyreholderen retter feilen faller, tvangsmulkten bort.

1 Sammendrag

Målet med revisjonen har vært å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket.

Dyrevelferd er et område av høy samfunnsmessig vesentlighet som Stortinget lenge har vært opptatt av. Stortinget ønsker at Norge skal være et foregangsland innen dyrehold og dyrevelferd, og at Mattilsynet skal prioritere oppfølging av saker på dyrevelferdsområdet. Stortinget har understreket at alvorlige dyrelidelser skal avdekkes tidlig og følges opp med egnede virkemidler.

Funnene i undersøkelsen er basert på spørreundersøkelser til ansatte og ledere i Mattilsynet og en saksgjennomgang av saker hvor det er avdekket alvorlige brudd på dyrevelferden. Det er videre gjennomført intervju med Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynet sentralt og regionalt, Nortura og Norges bondelag. I tillegg er det gjennomført analyser av dokumenter og registerdata.

Funnene i undersøkelsen er vurdert mot mål som er satt for området gjennom Stortingets behandling av ulike meldinger og proposisjoner, og gjeldende regelverk.

Undersøkelsen viser at:

- Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn

Mattilsynets tilsyn er forutsatt å være risikobasert. Undersøkelsen viser at Mattilsynet mangler felles utarbeidete verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven. En viktig årsak er at relevant informasjon om dyreholders tilsynshistorikk ikke er systematisert i saksbehandlingssystemet MATS. I tillegg mangler Mattilsynet et felles system for å systematisere informasjonen som Mattilsynet kan få fra ulike kilder.

- Gjentatte alvorlige brudd har ikke blitt avdekket gjennom Mattilsynets oppfølging

Revisjonen viser at det kan ta lang tid før en ny inspeksjon gjennomføres hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd. Dette kan føre til at brudd på dyrevelferdsloven kan fortsette over lang tid med alvorlige konsekvenser for dyrene.

- Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven

Saksgjennomgangen viser at strengere virkemidler er lite brukt, selv i disse alvorlige sakene. Mattilsynet gir i mange tilfeller gjentatte pålegg over flere år. At Mattilsynet er tilbakeholdne med å trappe opp virkemiddelbruken, bekreftes av spørreundersøkelsen.

- Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven

Saksgjennomgangen viser at mange saker har pågått over lang tid før Mattilsynet iverksetter aktivitetsforbud, til tross for gjentatte alvorlige funn. Det går i flere saker lang tid selv om de alvorlige avvikene ble avdekket tidlig i tilsynsforløpet. Lang tidsbruk i disse sakene har ulike forklaringer, og handler blant annet om bekymringsmeldinger som ikke har blitt fulgt opp, funn fra slakteriet som ikke har blitt videreformidlet til Mattilsynet eller at dyreholder får gjentatte sjanser til tross for mange tidligere, påviste alvorlige lovbrudd.

- Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon

Styringsdokumentene viser at Mattilsynets innsats på dyrevelferdsområdet vektlegges både i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet og i Mattilsynets budsjett- og

disponeringsskriv. Mattilsynet rapporterer også regelmessig om tilsynets arbeid på dyrevelferdsområdet. Undersøkelsen viser likevel at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferdsområdet. Mattilsynet har dermed ikke systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev av 10. april 2019. Departementet har i brev av 10. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Dyrevelferd er et område som har stor betydning for samfunnet, og som Stortinget lenge har vært opptatt av. Stortinget ønsker at Norge skal være et foregangsland innen dyrehold og dyrevelferd, og at Mattilsynet skal prioritere å følge opp saker på dyrevelferdsområdet. Stortinget har understreket at alvorlige dyrelidelser skal avdekkes tidlig og følges opp med egnede virkemidler. Det presiseres i Prop. 1 S (2017–2018) at Mattilsynet vil legge vekt på tilsyn med dyrevelferd. Gjennom budsjettbehandlingen er det også påpekt at tilsynet skal være risikobasert.

Ny lov om dyrevelferd trådte i kraft i 2010. *Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven)* har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. I forarbeidene til loven ble det lagt vekt på at loven skal være en moderne lov som beskytter dyrene ut i fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesse. Loven angir generelle overordnede prinsipper for folks omgang med dyr, mens mer detaljerte bestemmelser til utfylling av loven er nedfelt i forskrifter.

Mattilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at vilkårene i regelverket for dyrevelferd er oppfylt. Det er dyreeierens ansvar å sørge for at dyreholdet er i samsvar med regelverket. Ulike rapporter, deriblant rapporter fra Mattilsynet, har vist eksempler på grove brudd på loven. I 2018 ble det vedtatt omlag 480 hastevedtak¹ etter tilsyn, og det ble registrert alvorlig vanskjøtsel av dyr i 45 dyrehold.²

I Mattilsynets overordnede strategi for perioden 2015–2020 slås det fast at Mattilsynet blant annet har som ambisjoner å:

- lytte og kommunisere aktivt på Mattilsynets ansvarsområder
- lage forståelige regler og gi god veiledning
- bruke virkemidlene enhetlig og konsekvent.

Høy tilsynsproduksjon er ifølge Mattilsynets budsjett disponeringsskriv for 2018 fortsatt viktig. Videre skal dyrehold med dårlig tilsyn og stell over tid, bli varig bedre eller avvikles.

Mattilsynets virkemidler skal bidra til at dyreeiere etterlever loven om dyrevelferd og tilhørende forskrifter. Mattilsynet skal videre følge opp mottatte bekymringsmeldinger i dyrevelferdssaker.

2.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket.

Problemstillinger

1. I hvilken grad har Mattilsynet en praksis som bidrar til at alvorlige brudd på dyrevelferden blir avdekket tidlig og fulgt opp?

Problemstillingen omfatter både Mattilsynets egen virkemiddelbruk og Mattilsynets samarbeid med andre relevante aktører. Det er utarbeidet to underproblemstillinger:

1.1 I hvilken grad har Mattilsynet et tilsyn som bidrar til at risikodyrehold avdekkes?

¹ Hastevedtak er vedtak uten forhåndsvarsel som Mattilsynet kan ta i bruk overfor dyreholder som bryter regelverket og der Mattilsynet finner avvik. Hastevedtak fattes hvis det er viktig å få gjennomført tiltak umiddelbart.

² Mattilsynets arbeid med dyrevelferd. Årsrapport 2018.

1.2 Har Mattilsynet en oppfølging som er egnet til å forhindre at alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd oppstår og pågår over lengre tid?

2. I hvilken grad understøtter Landbruks- og matdepartementets etatsstyring og Mattilsynets virksomhetsstyring et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på dyrevelferden i landbruket?

Også til denne problemstillingen er det utarbeidet to underproblemstillinger:

2.1 I hvilken grad bidrar styringssignaler til et risikobasert og målrettet tilsyn?

2.2 Er styringsinformasjonen relevant for å fange opp eventuelle vesentlige utfordringer på området?

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse, intervjuer, Mattilsynets statistikker og registerdata på området, saksgjennomgang og spørreundersøkelse til henholdsvis inspektører og ledere i Mattilsynet.

3.1 Dokumentanalyse

For å analysere etatsstyringen og den interne virksomhetsstyringen har revisjonen gjennomgått tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynets budsjettddisponeringsskriv, sammen med tertial- og årsrapporteringen på dyrevelferdsområdet. Rapporteringen omfatter både regionenes rapportering til Mattilsynets hovedkontor, og Mattilsynets rapportering til departementet. Styringsdokumenter fra 2017 og 2018 er inkludert i dokumentanalysen.

I analysen av interne styringsdokumenter har søkelyset spesielt vært rettet mot hvilke mål- og resultatkrav som regionene skal rapportere på.

3.2 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser, én rettet mot inspektører i Mattilsynet som arbeider med tilsyn på dyrevelferdsområdet og én rettet mot Mattilsynets seksjons- og avdelingssjefer som har ansvar for dyrevelferdsområdet. Seksjons- og avdelingssjefene er i rapporten omtalt som ledere. Formålet med spørreundersøkelsene er å belyse Mattilsynets arbeid med risikovurderinger, gjennomføring av tilsyn, intern styring og samhandling med andre aktører i næringen. Spørreskjemaet til lederne er tilpasset ut fra hva som er ledernes ansvarsområde.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle inspektører i Mattilsynet (315) og alle avdelingsledere (55) med ansvar for tilsyn med produksjonsdyr. Ansatte som ikke hadde ansvar for tilsyn med produksjonsdyr er filtrert ut. Riksrevisjonen mottok svar fra om lag 70 prosent av inspektørene (n = 214), og fra 73 prosent av lederne (n = 43). 16 ledere hadde kun personalansvar og besvarte derfor kun åpningsspørsmålene i spørreundersøkelsen. 27 ledere besvarte hele undersøkelsen. Det er ikke funnet systematiske skjevheter med hensyn til hvem som har besvart spørreundersøkelsen.

Før spørreskjemaet ble sendt ut, ble skjemaet og spørsmålene testet av tre inspektører og to avdelingsledere. Testene ble gjennomført som intervjuer for å sikre at spørsmålsformuleringene ble riktig forstått.

3.3 Saksgjennomgang

I undersøkelsen gikk revisjonen gjennom et utvalg saker for å belyse Mattilsynets oppfølging av alvorlige brudd på dyrevelferden. Gjennomgangen tok utgangspunkt i dyreholdere som har blitt ilagt aktivitetsforbud i 2017 eller 2018, fordi bruken av dette virkemiddelet indikerer at det dreier seg om en alvorlig sak. Aktivitetsforbud er et inngripende virkemiddel, og i sakene som er gjennomgått, har det vært alvorlig svikt når det gjelder miljø, tilsyn og/eller stell av dyrene.

Det ble fattet vedtak om aktivitetsforbud for 44 dyreholdere totalt i 2017 og 2018. Mattilsynet oversendte en liste med saksnummer for de gjeldende aktivitetsforbudene. 39 av disse sakene er inkludert i saksgjennomgangen. Det som ble undersøkt var informasjon om sakene som var registrert i saksbehandlingssystemet MATS, i tillegg til vedtaket om aktivitetsforbud og enkelte tilsynsrapporter. Til sammen ga disse kildene en god oversikt over den enkelte dyreholder og Mattilsynets oppfølging av denne. Dokumentene som er gjennomgått, går i hovedsak tilbake til 2014, og er tilgjengelige i arkivsystemet Ephorte.

Mattilsynet har ingen enkel måte å sammenstille tilsynshistorikken til dyreholdere på i sakssystemene sine. Det er derfor blitt gjennomført en manuell gjennomgang av saker, der diverse relevante dokumenter er gjennomgått. Revisjonen utarbeidet et eget analyseskjema for å sikre systematikk i gjennomgangen. I skjemaet ble det for hver sak registrert tidspunkt for sentrale hendelser i saken fra det første tilsynet i saken til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Registreringen inkluderer tidspunktet for alle hastevedtak med tilhørende hjemmel for vedtakene i perioden fra første tilsyn til vedtak om aktivitetsforbud. Begrunnelsen for vedtakene er også notert og inngår som en del av beskrivelsen av sakene. I gjennomgangen har det også blitt undersøkt om og eventuelt når Mattilsynet har anmeldt dyreholder til politiet. Videre er antall bekymringsmeldinger registrert for hver sak.

3.4 Registerdata

Det er hentet ut registerdata fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS med informasjon om vedtakshistorikken til de 39 dyreholderne som er omfattet av saksgjennomgangen, og som fikk vedtak om aktivitetsforbud i 2017 eller 2018. Datagrunnlaget gir informasjon om alle vedtak (med tilhørende hjemmel og tidspunkt for vedtak), som er varslet og fattet for disse virksomhetene, og informasjon om virkemiddelbruken i de enkelte vedtakene. Eksempler på virkemiddelbruk er påpekning av plikt, pålegg, overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Datagrunnlaget inneholder også vedtak for andre dyrehold enn de som er omfattet av aktivitetsforbudet og som er registrert i MATS, som for eksempel kjæledyr og hest.

I analysen av registerdataene er følgende blitt fjernet fra datasettet:

- vedtakstyper som ikke er relevante for analysen (for eksempel tillatelser, oppheving av restriksjoner, henleggelse, klassifiseringer, forflytningsforbud, endringer av vedtak, fastholdinger osv.)
- vedtak som kun er opprettet i saksbehandlingssystemet, men som Mattilsynet av ulike grunner ikke har vedtatt eller varslet om til virksomheten
- duplikate observasjoner, det vil si vedtak som er helt like et annet vedtak på alle variable (som datoer, hjemler, vedtakstype, oppfølgingsstatus osv.)

Duplikate vedtak oppstår blant annet fordi Mattilsynet har gjort mindre eller større endringer i vedtaket eller vedtaksteksten. Da vil en nyere versjon vil da oppstå som et nytt vedtak i MATS. Duplikate observasjoner kan også oppstå ved at et vedtak blir registrert på andre dyregrupper enn den som vedtaket gjelder for. Ved åpenbare tilfeller er dette tatt hensyn til (for eksempel fjernes dubletter av vedtak som gjelder storfe, men som er oppført både på storfe og andre dyregrupper), men datasettet vil fortsatt kunne inneholde noen duplikate vedtak.

Etter filtrering består datasettet av 1608 poster, som omfatter varsler om vedtak, vedtak, hastevedtak og påpekninger av plikt.

3.5 Intervju

For å få en beskrivelse av vesentlige elementer i etatsstyringen, har revisjonen intervjuet Landbruks- og matdepartementet. Etatsstyringen og den interne virksomhetsstyringen er belyst gjennom intervju med Mattilsynets hovedkontor og med to avdelingskontor. Det ble lagt vekt på at avdelingskontorene som ble intervjuet hadde erfaring med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven blant produksjonsdyr. Ett av avdelingskontorene er i Region øst og ett i Region sør og vest.

Intervjuene er også brukt for å utdype svar fra de andre informasjonskildene når det gjelder Mattilsynets praksis for å avdekke og følge opp alvorlige brudd på dyrevelferden. I tillegg er det valgt ut noen saker fra saksgjennomgangen som de to avdelingskontorene har gitt sine kommentarer til i intervjuene. Dette har bidratt til å belyse årsaksforklaringer i

undersøkelsen. Intervju er også benyttet for å avklare faktiske forhold. I intervjuene med avdelingskontorene deltok både lederen og inspektører.

Nortura og Norges Bondelag er intervjuet for at revisjonen skulle få innsikt i Mattilsynets samhandling med andre aktører i næringen.

Intervjuene har i hovedsak vært semistrukturerte. Både ledere og medarbeidere har vært til stede i intervjuene, og alle intervjureferatene er verifisert av enhetene som har blitt intervjuet.

4 Revisjonskriterier

4.1 Overordnede mål for dyrevelferd

Ny lov om dyrevelferd trådte i kraft i 2010. *Lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven) har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. I forarbeidene til loven ble det lagt vekt på at loven skal være en moderne lov som beskytter dyrene ut i fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesse. Loven angir generelle overordnede prinsipper for folks omgang med dyr, mens mer detaljerte bestemmelser til utfylling av loven er nedfelt i forskrifter. Loven gir på denne måten hjemmelsgrunnlag for eksisterende og framtidige forskrifter på dyrevelferdsområdet, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009).

Hvordan dyrevelferden skal ivaretas, er regulert i flere sentrale forskrifter på landbruksområdet. I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) viser komiteens flertall til at dyrevelferdsloven angir prinsipper og overordnede føringer for god dyrevelferd, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Ettersom man får økt kunnskap om dyrs behov og samfunnet endrer syn på hva som er god dyrevelferd, vil holdforskriftene måtte oppdateres.

Dyrevelferdsloven § 3 stadfester at dyr har en egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødvendige påkjenninger og belastninger. Ifølge § 23 i samme lov, skal dyreholderen sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov. Dette innebærer blant annet å gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd. Dyrs levested skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel.

I behandlingen av dyrevelferdsloven, pekte næringskomiteen på at god dyrevelferd og mattrygghet er avgjørende for et godt og levedyktig norsk landbruk, jf. Innst. O. nr. 56 (2008–2009). God dyrevelferd gir bedre trivsel hos husdyrene, noe som på sikt vil være lønnsomt for landbruksnæringen. Norsk landbruk skal være kjennetegnet av god dyrevelferd, ettersom det vil være avgjørende både for råvarens kvalitet og for landbrukets legitimitet. God dyrevelferd er en forutsetning for bærekraftig matproduksjon, jf. Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling - En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.

Næringskomiteen har videre i Innst. 251 S (2016–2017) presisert at landbrukspolitikken har fire overordnede mål, og ett av disse er matsikkerhet og beredskap. God dyre- og plantehelse inngår som et mål innenfor dette.

4.2 Krav til tilsyn og oppfølging av tilsyn

Tilsynet med dyrehold i Norge er hjemlet i dyrevelferdsloven. Ifølge dyrevelferdsloven § 30 har Mattilsynet ansvar for å føre tilsyn og kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å sørge for at loven blir fulgt. Landbruks- og matdepartementet kan gi nærmere forskrifter om hvordan tilsynet skal utøves, og om oppnevning, sammensetning og drift av tilsynsorganer.

I sin behandling av Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken - Velkommen til bords*, viser næringskomiteen til at den nye dyrevelferdsloven gir Mattilsynet et bedre grunnlag enn tidligere for å følge opp saker som gjelder dyrevelferd. Komiteen understreker betydningen av at Mattilsynet, for å ivareta kravet om god dyrevelferd, bruker de virkemidlene som er nødvendige for å sikre at regelverket etterleves. Komiteen ser det som viktig at Mattilsynet prioriterer tilsyn med og oppfølging av saker på dyrevelferdsområdet, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Tilsvarende understreker næringskomiteen i Innst. 8 S (2013–2014) til Prop. 1 S (2013–2014) for Landbruks- og matdepartementet betydningen av at det føres tilsyn, og at tilsynet holder høy kvalitet.

I Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling - En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* har regjeringen lagt vekt på at Mattilsynet skal utføre flere tilsyn med dyrevelferd og at de i større grad bør bruke uanmeldte tilsyn. Mattilsynet skal også ifølge meldingen ha en mer aktiv bruk av virkemidler. I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), understreker næringskomiteen også at skjerpede krav til dyrevelferd må være effektive og forholdsmessige, jf. Innst. 251 S (2016–2017). Vesentlige endringer bør varsles i god tid slik at berørte aktører får tid til å innrette seg. Komiteen viser til at virkemidlene for å fremme god dyrevelferd er styrket de siste årene, og at det er innført en allmenn varslingsplikt ved mulige brudd på kravene. Videre viser komiteen til at tilsynsvirksomheten skal styrkes.

Næringskomiteen viser videre til at Mattilsynet, innenfor rammene av målene som er satt, skal utvikle og påvirke regelverk, veilede om regelverket, håndheve regelverket, overvåke status og utvikling på området og ha god beredskap for å håndtere hendelser og kriser, jf. Innst. 8 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017) for Landbruks- og matdepartementet.

I Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018) trekkes det fram at omfanget av tilsyn med virksomhetene skal tilpasses risikoen for og konsekvensene av regelbrudd både generelt og i den enkelte virksomhet. Dette krever ifølge budsjettproposisjonen god kunnskap om tilstanden innen de ulike områdene. Nasjonale kontrollplaner skal ligge til grunn for prioritering og rapportering. En sentral forutsetning for Mattilsynet da det ble etablert var da også at tilsynene skulle være risikobasert. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) ble det understreket at tilsynets innsats skulle prioriteres slik at aktiviteten sto i forhold til sannsynligheten for og alvorlighetsgraden av negative effekter.

4.2.1 Krav til reaksjonsformer

Den alminnelige regelen om «det minste middels prinsipp» betyr at myndighetene ikke skal ta i bruk mer drastiske virkemidler enn det som er påkrevd for å sikre at regelverket etterleves. I undersøkelsen legges det derfor til grunn at Mattilsynet alltid må vurdere om pålegget eller forbudet er nødvendig, eller om målet kan oppnås med mindre inngripende tiltak.

Brudd på dyrevelferdsloven kan ifølge loven medføre illeggelse av gebyr, bøter, tvangsmulkt eller fengselsstraff. Dyrevelferdsloven slår fast at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten. Gebyret skal stå i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Det kan videre tas hensyn til fortjeneste som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen og tilsynsmyndighetens kostnader i tilknytning til kontrolltiltak og behandling av saken, jf. dyrevelferdsloven § 34.

Loven presiserer videre at tilsynsmyndigheten kan ilegge tvangsmulkt i form av engangsmulkt eller løpende dagmulkt til den som unnlater å etterkomme et enkeltvedtak innen den fastsatte fristen. Størrelsen på tvangsmulkten fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at vedtaket gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre. Tvangsmulkt kan fastsettes allerede i forbindelse med at et vedtak treffes, når det anses som nødvendig at fristen overholdes, jf. dyrevelferdsloven § 35. Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av dyrevelferdsloven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. Grov overtredelse straffes med fengsel inntil tre år. Ved vurdering av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og graden av utvist skyld, jf. dyrevelferdsloven § 37.

4.2.2 Krav til varslings

Ifølge § 5 i dyrevelferdsloven skal enhver som har grunn til å tro at dyr blir utsatt for mishandling eller alvorlig svikt med hensyn til miljø, tilsyn og stell, snarest mulig varsle Mattilsynet eller politiet. I sin behandling av Meld. St. 9 (2011–2012) merket komiteen seg

at den nye varslingsplikten som ble innført i loven, legger til rette for at dyr som vanskjøttes får hjelp.

Ved behandlingen av dyrevelferdsloven, jf. Innst. O. nr. 56 (2008–2009), merket komiteen seg spesielt at helsepersonell får en rett til å varsle om dyremishandling eller alvorlig vanskjøtsel, og støtter dette. Komiteen bemerket at selv om helsepersonell generelt har taushetsplikt, så bør ikke dette være til hinder for tverrfaglig samarbeid for å sikre dialog som kan forhindre at dyretragedier får utvikle seg.

Komiteen pekte i Innst. O. nr. 56 (2008–2009) på at det forekommer saker om dyretragedier hvor dyreeiere har mistet kontrollen over dyreholdet sitt, enten det gjelder kjæledyrhold eller profesjonell husdyrdrift. Disse sakene er en tragedie for både dyrene og menneskene som er involvert, og gir betydelig lidelse for begge parter. Komiteen ser det som viktig at slike hendelser blir avverget, og at samfunnet har mekanismer som klarer å fange opp slike tragedier på et tidlig tidspunkt, slik at tragedier kan unngås. Ifølge komiteen vil prioritering av Mattilsynets og dyrevernnemndenes kontrollvirksomhet bidra til at slike tragedier unngås.

4.2.3 Krav om oppnevning av dyrevernnemnder

Ifølge lov om dyrevelferd, § 30, andre ledd, oppnevner Mattilsynet dyrevernnemnder for å ivareta lekmannsskjønnet i dyrevelferdsarbeidet. Tredje ledd sier at Kongen kan delegerer myndighet til andre offentlige og private organer enn Mattilsynet og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

I behandlingen av dyrevelferdsloven, pekte komiteens flertall på at det viktigste er å ha medlemmer i dyrevernnemndene som har godt praktisk skjønn og interesse for dyr og dyrehold, jf. Innst. O. nr. 56 (2008–2009). På denne måten vil nemndene best bidra til legitimitet for det lokale arbeidet med å fremme god dyrevelferd og samtidig gi et verdifullt supplement til Mattilsynets fagkompetanse i mange krevende dyrevernsaker.

4.2.4 Krav med hensyn til dataregistre

Dyrevelferdsloven § 36 sier at tilsynsmyndigheten kan opprette nye eller knytte seg til eksisterende dataregistre når det er nødvendig av hensyn til lovens formål, eller når det er nødvendig for å oppfylle internasjonale avtaler som Norge har inngått. Slike registre kan ikke uten samtykke fra den det gjelder inneholde personopplysninger som er sensitive etter *lov om behandling av personopplysninger* § 2 nr. 8. Kongen kan gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til slike registre.

4.2.5 Krav til saksbehandling

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) har generelle regler for saksbehandling i forvaltningen. Ifølge forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid å behandle saken, skal det gis et foreløpig svar, og så langt det er mulig, angis når svar kan ventes.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder for enkeltvedtak som fattes av Mattilsynet. Saksbehandlingsreglene gir normalt dyreholderen rett til å bli varslet før vedtak fattes, og dessuten mulighet til å klage på vedtaket. I utgangspunktet er klagefristen tre uker fra den det gjelder har fått informasjon om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29.

Forvaltningsloven § 15 stiller særlige krav til framgangsmåten i alle saker der offentlige myndigheter gransker personer og virksomheter. Den som granskes har rett til å klage over tilsynsmyndighetens beslutning om å foreta tilsynet (granskingen), jf. forvaltningsloven § 15 fjerde ledd.

4.2.6 EU-regelverket

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre EUs regelverk på en rekke områder som faller inn under Mattilsynets forvaltningsområde, inkludert

dyrevelferdsregelverket. Mattilsynet følger opp gjennomføringen av regelverket i norsk rett og fører tilsyn etter dette regelverket.

Hoveddelen av EUs lovgivning innen dyrevelferd angir minimumsstandarder, og dekker hele livsløpet til produksjonsdyr. EU har nedfelt strenge regler om hvordan offentlig kontroll med produksjonsdyr skal utføres, og offentlige myndigheter plikter å utføre kontroll uten forhåndsvarsel, med mindre forhåndsvarsel anses som nødvendig for å kunne utøve kontrollen, jf. EUs kontrollforordning 882/2004 artikkel 3 nr. 2.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 882/2004 av 29. april 2014 om offentlig kontroll peker på at offentlig kontroll bør foretas regelmessig og stå i rimelig forhold til risikoen, idet det tas hensyn til resultatene av de kontrollene som er foretatt av driftsansvarlige for fôr- og næringsmiddelforetak. Ad hoc-kontroller bør foretas når det er mistanke om brudd på regelverket. Dessuten kan det til enhver tid foretas ad hoc-kontroller, selv når det ikke foreligger mistanke om regelverksbrudd jf. Betraktning nr. 13. Offentlig kontroll bør utføres på bakgrunn av dokumenterte rutiner for å sikre at slik kontroll blir utført på en enhetlig måte og alltid holder høy kvalitet, jf. Betraktning nr. 14.

4.3 Krav til myndighetenes styring og oppfølging

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at målene for sektoren blir nådd, og at aktiviteter blir gjennomført i samsvar med de målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 6 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 1.2. Forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og slik at de politiske målene nås, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Landbruks- og matdepartementet skal fastsette mål- og resultatkrav, sikre at mål- og resultatkravene oppfylles, og sikre at ressursbruken er effektiv. Departementet skal samtidig sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 4.

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 1.2 a.

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner for intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv, jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 14. Videre har virksomhetens ledelse ansvar for å se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 2.4.

5 Fakta

Mattilsynet har ansvaret for å holde tilsyn med at Norges produksjonsdyr har det godt, og holde tilsyn med at dyreholdere overholder regelverket som gjelder for hold av produksjonsdyr. I 2018 var det om lag 27 500 gårdsbruk med produksjonsdyr i Norge³. I 2018 hadde Mattilsynet 5362 tilsyn hos dyrehold med produksjonsdyr der formålet - enten alene eller sammen med andre formål - var å vurdere dyrevelferden. Mattilsynet er organisert i fem regioner og ansvaret for å føre tilsyn med dyrevelferden er lagt til ulike avdelinger i de fem regionene. I tillegg til inspeksjoner gjennomfører Mattilsynet en rekke andre typer tilsyn i dyrehold, blant annet revisjoner, utstedelse av eksportattester og prøveuttak.⁴

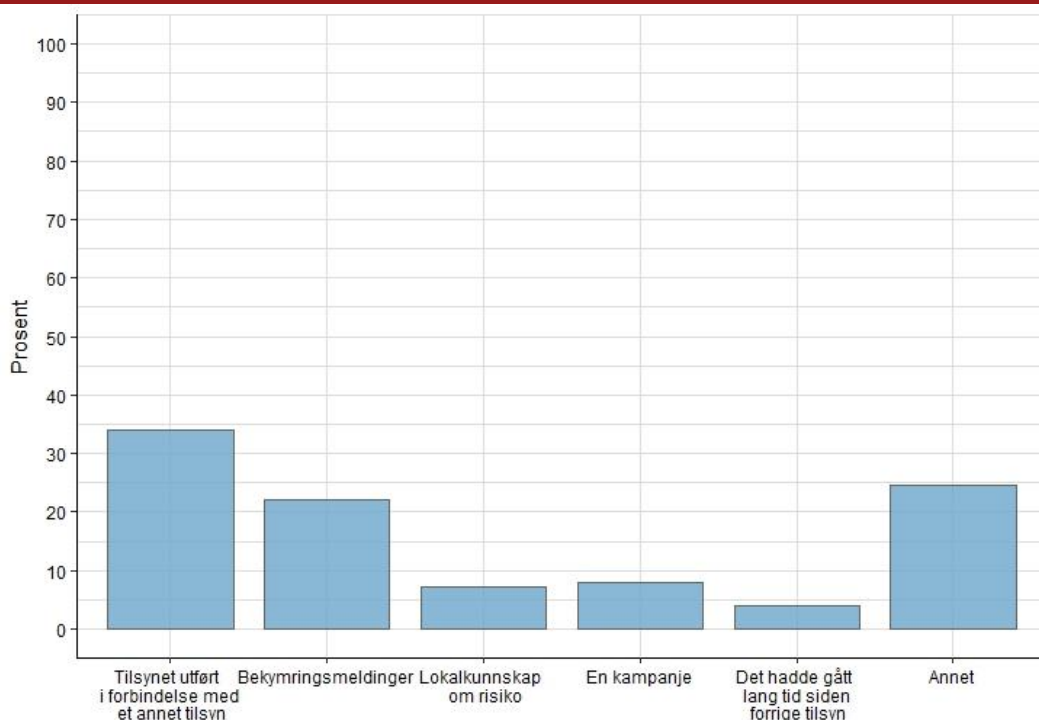
5.1 Mattilsynets arbeid med å risikobasere tilsynsvirksomheten

5.1.1 Bakgrunnen for utvelgelse av tilsynsobjekter

Det har vært en sentral føring siden Mattilsynet ble etablert i 2004, at tilsynene skulle være risikobasert.⁵ Det innebærer at Mattilsynets innsats skal settes inn på de områdene og overfor de dyreholdene der det er størst risiko for å finne brudd på dyrevelferdsloven. Dette betyr at Mattilsynet skal besøke dyreholdene med stor risiko for regelbrudd oftere enn de besøker dyrehold med liten risiko.⁶

I spørreundersøkelsen til inspektørene er det stilt spørsmål om hva som var bakgrunnen for at tilsynsobjektet ved forrige tilsyn ble utvalgt, jf. figur 1.

Figur 1 Svar på spørsmålet «Hva var bakgrunnen for at tilsynsobjektet ved forrige tilsyn ble utvalgt?» (N = 126)



Kilde: Riksrevisjonen, spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet

³ Statistisk sentralbyrå (2019), <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/jordhus> [14.03.2019]. Dyreslagene i statistikken er i hovedsak storfe, småfe, svin og fjørfe. Jf vedlegg 1.

⁴ Mattilsynet (2018), *Mattilsynets arbeid med dyrevelferd, årsrapport 2017*.

⁵ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

⁶ *Mattilsynets arbeid med dyrevelferd - rapport 1. tertial 2018*.

Figur 1 viser at det svaralternativet som hyppigst ble nevnt, var tilsyn utført i forbindelse med et annet tilsyn (for eksempel i forbindelse med prøvetaking). Omtrent 35 prosent av inspektørene svarer dette. I overkant av 20 prosent svarer at det var bekymringsmeldinger (to av disse oppgir informasjon fra dyrevernnemnda) og sju prosent svarer at det var lokalkunnskap om risiko som var bakgrunnen for at det ble ført tilsyn hos dyreholderen. I kategorien «annet» har inspektørene hovedsakelig trukket fram meldinger fra kjøttkontrollen og årlige rutinetilsyn som bakgrunn for å velge ut tilsynsobjektet.⁷

I intervju med representanter for to av Mattilsynets avdelinger fra Region øst og Region sør og vest bekreftes det at dyrehold med høy risiko for dårlig dyrevelferd primært avdekkes ved hjelp av bekymringsmeldinger fra privatpersoner, veterinærer eller næringen, og ved hjelp av inspektørenes lokale kunnskap om risiko. Det kommer fram i intervju med en avdeling i Region sør og vest at de ikke har nok ressurser til å føre rutinebaserte tilsyn, og ifølge Mattilsynets hovedkontor ville det heller ikke være hensiktsmessig å føre rutinemessige tilsynsbesøk i alle dyrehold.

I intervju forteller representanter for begge de to avdelingene at de opplever arbeidet sitt som risikobasert. Dette gjenspeiles også i svarene i spørreundersøkelsen, hvor et flertall av inspektørene (70 prosent) oppgir at den siste inspeksjonen de deltok på, var et risikobasert tilsyn.

5.1.2 Retningslinjer og rutiner for å vurdere risikoen for brudd på dyrevelferden

Mattilsynet har retningslinjer som gjelder risikovurderinger generelt, men ikke felles retningslinjer, som beskriver hvordan avdelingene skal gå fram for å risikoklassifisere dyrehold. Spørreundersøkelsen viser at de fleste avdelingene har etablert rutiner for dette lokalt. I spørreundersøkelsen oppgir 22 av 26 ledere⁸ at de har etablert egne rutiner for risikoklassifisering av dyrehold. Kun tre ledere svarer at dette ikke er etablert. Av de lederne som svarer at avdelingen har etablert egne rutiner for risikoklassifisering av dyrehold svarer de fleste at disse rutinene blir fulgt i svært stor eller stor grad. Ingen svarer at rutinene ikke følges.

En vesentlig andel av lederne oppgir derimot at de opplever utfordringer i arbeidet med risikovurderinger når det gjelder dyrevelferden hos produksjonsdyr. Blant 25 ledere som har svart på spørreundersøkelsen, svarer 10 bekreftende på at de opplever utfordringer i arbeidet med risikovurderinger, mens 11 svarer «delvis». Fire av lederne svarer at de ikke opplever utfordringer. Hovedutfordringene som nevnes i spørreundersøkelsen er manglende ressurser til å gjennomføre grundige risikovurderinger og at Mattilsynet ikke har gode nok verktøy for å automatisere en sammenstilling av ulike data og vurdere risiko.

I intervju forteller representanter fra en av Mattilsynets avdelinger at det er en føring at mesteparten av tiden skal brukes i de dårligste dyreholdene. For å kartlegge hvilke dyreholdere Mattilsynets avdelinger bør holde ekstra oppsyn med har avdelingene laget et system hvor dyreholdene er vurdert og kartlagt ut fra grad av dyrevelferd. Dyreholdene klassifiseres som grønne, gule eller røde. «Grønne» dyrehold er dyrehold hvor Mattilsynet vurderer dyrevelferden som god, «gule» dyrehold er dyrehold som Mattilsynet følger med på, men ofte ikke har undersøkt, mens de som er klassifisert som røde er risikodyrehold. I én avdeling vises det til at omtrent én prosent av storfedyrehold, og 0,8 prosent av småfedyrehold er kategorisert som «røde».

En annen avdeling i Mattilsynet opplyser at statusen til dyreholdene kan endre seg, og at dyrehold som er klassifisert som «røde» ett år, kan bli «gule» et annet. Avdelingen presiserer imidlertid at dyrehold kun fjernes fra listen over dyrehold som skal følges opp spesielt dersom utviklingen vedvarer.

⁷ I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi inntil to årsaker. De som oppga mer enn én årsak, ble kategorisert ut fra hva revisjonen anså for å være hovedårsaken. Eksempelvis ble respondenter som oppga både bekymringsmeldinger og at det har gått lang tid som årsaker, plassert i kategorien «bekymringsmeldinger», mens respondenter som oppga at tilsynet ble utført i forbindelse med både et annet tilsyn og en kampanje, havnet i kategorien «kampanje».

⁸ Seksjonssjefer og avdelingssjefer omtales i revisjonen som ledere.

Bekymringsmeldinger er en viktig kilde i arbeidet med å vurdere risikoen med hensyn til dyrevelferd. I intervju opplyser Mattilsynets hovedkontor at de har igangsatt flere tiltak for å øke sjansen for at de mest alvorlige tilfellene fanges opp. Dette gjelder blant annet en endring av Mattilsynets retningslinjer for håndtering av bekymringsmeldinger samt utviklingen av en overordnet risikovurderingssystematikk som beskriver hvilke typer av tilsynsobjekter avdelingene bør prioritere å føre tilsyn med.⁹

Endringene i retningslinjene for å håndtere bekymringsmeldinger trådte i kraft i juli 2018 og er ment å skulle bidra til at Mattilsynet prioriterer og sorterer de innkomne bekymringsmeldingene. Målet med disse tiltakene er ifølge intervju med Mattilsynet at andelen bekymringsmeldinger som utløser en inspeksjon skal reduseres til ca. 17 prosent. Hovedkontoret opplyser at 18 prosent av bekymringsmeldingene hittil i 2019 har utløst en inspeksjon, men dette tallet er kun basert på januar. I 2018 ble 31 prosent av bekymringsmeldingene fulgt opp med inspeksjon. Dette er en noe lavere andel enn i 2017, da 35 prosent av bekymringsmeldingene ble fulgt opp med inspeksjon. Ved hjelp av veilederen skal Mattilsynet øke sjansen for at de riktige tilsynene blir prioritert, at de mest alvorlige tilfellene blir fanget opp, og at Mattilsynet ikke går glipp av tilfeller som burde ha blitt fulgt opp.

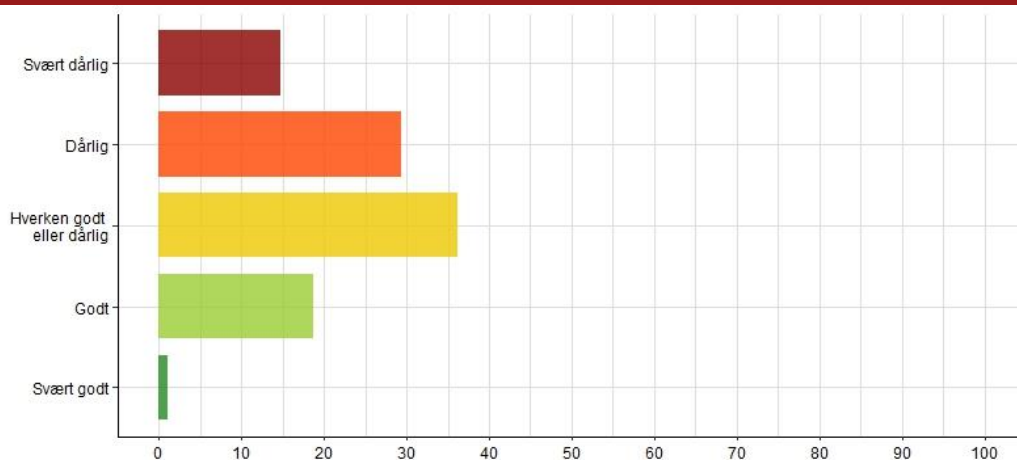
Mattilsynet opplyser i intervju at nettsiden der personer kan melde inn bekymringer skal oppdateres slik at Mattilsynet får en mer presis beskrivelse av både bekymringsmeldingen og varsleren. Endringene skal bidra til at det blir enklere for Mattilsynet å sile ut de viktige bekymringsmeldingene fra de mindre alvorlige i den store mengden meldinger. Det skal også komme fram om det er profesjonelle aktører som melder fra, siden Mattilsynet tar meldinger fra profesjonelle aktører som for eksempel veterinærer mer alvorlig enn varsler fra lekmenn.

5.1.3 Hvordan Mattilsynets saksbehandlingssystem – MATS – fungerer i arbeidet med å avdekke risiko

Mattilsynets elektroniske tilsynssystem – MATS - ble lansert i 2007. Det var imidlertid først i 2010 at Mattilsynet tok i bruk systemet i all saksbehandling. Hovedformålet bak utviklingen av MATS var å støtte tilsynet, øke kvaliteten på det og gjøre det mer enhetlig og effektivt. At det skulle kunne hentes ut statistikker og rapporter, ble ikke vektlagt da MATS ble lansert, men det har blitt viktigere etter hvert.¹⁰

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål til inspektørene i Mattilsynet om hvordan de opplever at MATS fungerer som saksbehandlingssystem i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter.

Figur 2 Svar på spørsmålet: «Hvordan opplever du at MATS som saksbehandlingssystem fungerer i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter?» (N = 177)



Kilde: Riksrevisjonen, spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet

⁹ Intervju med Mattilsynet 8. februar 2019.

¹⁰ Intervju med Mattilsynet 17. juni 2015.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet viser at 44 prosent av inspektørene opplever at saksbehandlingssystemet fungerer dårlig eller svært dårlig i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter, jf. Figur 2. 20 prosent har svart at det fungerer godt eller svært godt.

Av de som opplever at det fungerer dårlig eller svært dårlig, svarer 88 prosent at en årsak er at risikoklassifiseringen av dyrehold ikke registreres i saksbehandlingssystemet. 78 prosent svarer at relevant informasjon om dyreholderens tilsynshistorikk ikke er systematisert.¹¹

En inspektør forteller følgende i spørreundersøkelsen:

«Det hadde vært fantastisk hvis vi kunne fått mer informasjon inn i MATS: Informasjon fra levendedyrkontrollen på slakteriene, både når det er positive og negative merknader kunne gjort masse for å hjelpe oss å vurdere hvor godt et dyrehold er. Nå er det kun de aller verste meldingene vi får. Hvis vi kunne fått en flagging av dyrehold der det ikke har vært besøk av dyrlege i løpet av det siste året, hadde det vært til god hjelp (nå må vi ta ut lister over dyrehold og medisinbruk og sammenligne disse).»

En annen skriver: «Ønsker at MATS var et bedre verktøy for vårt bruk. Mange funksjoner kunne vært enklere og hatt høyere kapasitet. Informasjon om "risikodyrehold" hentes fra slakteri, praksis, transportører, tilsyn, osv., og blir aldri samlet på et sted, bare i hodet.»

Mattilsynets hovedkontor framholder i intervju at MATS er bra som tilsynssystem men at det ikke har noen løsning for oppfølging av langvarig dårlige dyrehold. På grunn av dette har Mattilsynets hovedkontor igangsatt arbeidet med et tidslinjesystem; se nærmere omtale i punkt 4.4.1. Hovedkontoret forteller videre at det vil forsøke å få løsninger i MATS som gir «rødt flagg» eller lignende. Dette vil sikre at langvarige dårlige dyrehold ikke går under radaren i konkurranse med andre saker, eller ved skifte av saksbehandler, leder, omorganiseringer eller lignende. Mattilsynet presiserer imidlertid i intervju at dyrehold kan være risikodyrehold også uten å ha en historikk i MATS, og at også andre tiltak, som eksempelvis håndtering av bekymringsmeldinger, kan bidra til å kjenne igjen tegn på et dyrehold som ikke fungerer godt.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at det er kjent med at Mattilsynet ønsker at MATS skal oppdateres, men at det ikke er vanlig at departementet styrer den interne ressursfordelingen.

Videre viser Landbruks- og matdepartementet til at dataløsninger og bruken av tilgjengelige data også er et spørsmål om ressurser som må veies opp mot de konkrete tilsynsoppgavene. Departementet presiserer at alt må skje innenfor den ressursrammen som Mattilsynet har. Departementet har tillit til at Mattilsynet vurderer disse hensynene opp mot hverandre på en så god måte som mulig. Økt vekt på datautvikling vil ifølge departementet nødvendigvis føre til at det kan brukes mindre ressurser på andre områder.

5.1.4 Mattilsynets bruk av ekstern informasjon til områdeovervåking og risikovurderinger

Det går fram av Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet for 2019 at det er viktig med god områdeovervåking, det vil si god dokumentasjon av status og utvikling av tilstand. Det pekes videre på at områdeovervåking er viktig ikke bare som grunnlag for å prioritere og planlegge regelverksutvikling og tilsyn, men også som grunnlag for godt tilpasset faglig beredskap.¹²

¹¹ På dette spørsmålet var det mulig å krysse av flere svaralternativer.

¹² Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet for 2019, 4. januar 2019.

Områdeovervåking består i å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for Mattilsynets ansvarsområde. Det kan være mange kilder for områdeovervåkingen. Data som samles inn i forbindelse med tilsyn, vil være én av komponentene, men områdeovervåkingen er også en selvstendig oppgave som baserer seg på flere kilder.¹³ En områdeovervåking vil danne grunnlag for de risikovurderingene som Mattilsynet gjør.

I spørreundersøkelsen til lederne i Mattilsynet svarer 20 av 23 ledere at de tar i bruk informasjon fra andre aktører i arbeidet med å avdekke risikodyrehold, mens tre svarer at de ikke gjør det. Informasjonskilder som nevnes i arbeidet med å avdekke risikodyrehold, er blant annet KSL (Kvalitetssystem i landbruket), meieriene, privatpraktiserende veterinærer, helsevesen, landbrukskontoret, dyrebilsjåfører, slakteriene og kjøttkontrollen ved slakteriene, fylkesmannen og forleverandører.

Ved slakteriene har Mattilsynet ansatte veterinærer og kontrollteknikere som har ansvar for kjøttkontrollen. Kjøttkontrollen kontrollerer dyr, før og etter slakt ved slakteriene. Som et ledd i arbeidet registreres informasjon og funnene om de slaktede dyrene i slakterienes databaser.

Et sentralt system for data i forbindelse med slaktingen er utvidet sykdomsregistrering (USR). I USR inngår kjøttkontrollens registrering av diverse koder for ulike funn og dyreslag. Det er Mattilsynet som samler dataene i kjøttkontrollen. Mattilsynet registrerer imidlertid ikke opplysningene i sine egne systemer, men gir dataene til næringen, som registrerer dem i sine systemer. Mattilsynet kan i ettertid få opplysninger fra næringen, men det finnes ikke et system som gjør det mulig å foreta analyser på makronivå.

Mattilsynet opplyser videre at dataene kan være feilregistrert. Det har sammenheng med at opplysningene ved kjøttkontrollen registreres manuelt ved at koder identifiseres og leses inn per skrott når den kommer til vekten på slakteriet. Dersom kjøttkontrollen får dataterminaler som gjør det enklere å registrere opplysningene direkte, vil dataene ifølge Mattilsynet bli mer pålitelige. Ifølge Mattilsynet arbeides det med å kunne ta i bruk USR på en mer systematisk måte.

Mattilsynets hovedkontor forteller at de tror at mange regioner tar i bruk data fra USR, men de er ikke kjent med hvordan regionene bruker dem. Det bekreftes i intervjuene på avdelingsnivå i Mattilsynet at slaktedata ville vært en svært nyttig kilde i risikovurderingene. Mattilsynet skulle gjerne hatt tilgang til tall fra USR, der det finnes spesifiserte matkjededata. Mattilsynet kan per i dag få informasjon om en produsent ved forespørsel, men ikke filer med alle data fra alle slakteri. Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at det er etablert et prosjekt med sikte på å utvikle et databasert verktøy for å få dataene inn i tilsynets systemer slik at de kan analyseres. Disse planene er i startfasen, og hovedkontoret vet ikke når dette kan tas i bruk. IKT-delen av prosjektet er en av utfordringene. Status i dag er at Mattilsynet er i gang med å beskrive behovet som et slikt verktøy skal dekke.

KSL er ifølge Mattilsynets hovedkontor næringens system, og det er ikke noen systematisk informasjonsflyt mellom KSL og Mattilsynet. Det opplyses imidlertid at Mattilsynets inspektører har mulighet til å ta i bruk KSLs rapporter, for eksempel når de planlegger et tilsyn.

Intervjuene med de to avdelingene viser at de bruker både KSL og andre datakilder i ulik grad. Representanter for avdelingen i region sør og vest uttaler at selv om Mattilsynet har tilgang på KSLs database, så må de bli bedre på å bruke den. Avdelingen etterlyser også informasjon om hvor mange dyr den enkelte dyreholderen søker tilskudd for, og beskriver det som uheldig at dette ikke er tilgjengelig.

I intervju med avdelingen i region øst i Mattilsynet kommer det imidlertid at fram at de tar flere datakilder i bruk når de vurderer om det skal føres tilsyn med en dyreholder. Dette inkluderer Mattilsynets egne data på antall avvik som dyreholderen har hatt tidligere, eller

¹³ Difi 2003, <https://www.difi.no/sites/difino/files/2003-4.pdf> [22.03.2019].

på dyrehold som det ikke har vært ført tilsyn med tidligere, og data fra slakteriene om eksempelvis innleverte møkkete dyr. Avdelingen tar også i bruk data på tapstall på utmarksbeite for sauehold (fylkesmannen), informasjon om dyrehold som ikke har rapportert inn egenmelding i KSL eller som har nektet KSL-revisjon og informasjon om dyrehold som ikke har søkt om tilskudd fra landbrukskontorene. Avdelingen mener selv at den samler inn mye data i sitt arbeid, men at ytterligere data fra for eksempel slakteriene, meieriene og sau- og kukontrollen hadde gjort datagrunnlaget enda bedre.

I saksgjennomgangen, nærmere omtalt i 4.4.3, er blant annet rapporter med vedtak om aktivitetsforbud gjennomgått. I flere av rapportene er sekundærdata fra andre aktører benyttet for å belyse at dyrevelferden i et dyrehold har vært dårlig over lengre tid. I disse sakene er denne type data framskaffet i ettertid. I én sak viser slaktelogger fra 2008 til 2018 at tilveksten hos mange sauer var lav og i flere tilfeller svært lav. I en annen sak ble det observert høy kalvedødelighet ved gjennomgang av Husdyrregisteret for perioden august 2010 til mars 2018. I perioden fra januar 2011 til desember 2017 var gjennomsnittlig kalvedødelighet 23 prosent og i perioden fra januar 2016 til desember 2017 41 prosent. Gjennomsnittlig årlig dødelighet av kalv i Norge er under 5 prosent.

I en annen sak pekes det på at det ikke er registrert veterinær behandling de siste årene. Mattilsynet skriver i sin vedtaksrapport at det betyr at syke eller behandlingstrengende dyr ikke har fått nødvendig hjelp, noe som kan ha forlenget og forverret lidelsene. I samme sak vises det til data fra slakteri som viser at totalt 96 kyr ble sendt til slakt. Dyrene var magre (lav vekt og lav fettprosent) og størrelsen (slaktevekten) til dyrene var ikke i samsvar med dyrenes alder.

5.2 Mattilsynets planlegging og gjennomføring av inspeksjoner

5.2.1 Planleggingen av inspeksjoner

Etter at et dyrehold har blitt utpekt som et aktuelt tilsynsobjekt vil Mattilsynet planlegge en eventuell inspeksjon hos virksomheten. Ofte vil inspektørene fra Mattilsynet måtte gjennomgå Mattilsynets tilsynshistorikk for virksomheten, og det vil bli besluttet om inspeksjonen skal gjennomføres i forbindelse med en annen tilsynsaktivitet og om inspeksjonen skal være anmeldt eller uanmeldt.¹⁴

Ifølge Mattilsynets årsrapporter for dyrevelferd har det vært en økning i andelen uanmeldte tilsyn. I årene 2016 til 2018 var det henholdsvis 41, 46 og 49 prosent uanmeldte tilsyn¹⁵. 44 prosent av inspektørene som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir at deres siste inspeksjon var uanmeldt, 55 prosent oppgir at den var anmeldt, mens 1 prosent vet ikke.

I Mattilsynets retningslinjer for virkemiddelbruk ved tilsyn understrekes det at det er viktig å vurdere hvordan eventuelle avvik skal følges opp allerede under planleggingen av en inspeksjon. Ifølge retningslinjene bør inspektørene som planlegger en inspeksjon, blant annet se på utviklingen i virksomheten over tid, finne fram tidligere rapporter som er skrevet etter tilsyn med virksomheten, og lage en tidslinje («bruksanvisning») for opptrappende virkemiddelbruk.¹⁶

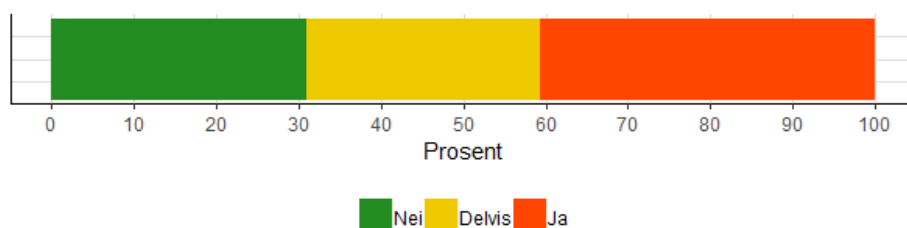
Spørreundersøkelsen til lederne viser at 14 av 25 ledere mener at det er utfordringer eller delvis er utfordringer når de skal planlegge inspeksjoner. Utfordringene knyttes hovedsakelig til manglende ressurser og føringer om å prioritere andre oppgaver.

¹⁴ Ved et uanmeldt eller uvarslet tilsyn blir dyreholderen varslet mindre enn en halvtime før Mattilsynet ankommer dyreholdet.

¹⁵ Mattilsynet (2016 og 2017) Årsrapport for dyrevelferd 2016 og Årsrapport for dyrevelferd 2017.

¹⁶ Mattilsynet (2014) Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn, 28.10.2014.

Figur 3 Svar fra inspektørene om det er utfordringer i planleggingsfasen (N = 187)

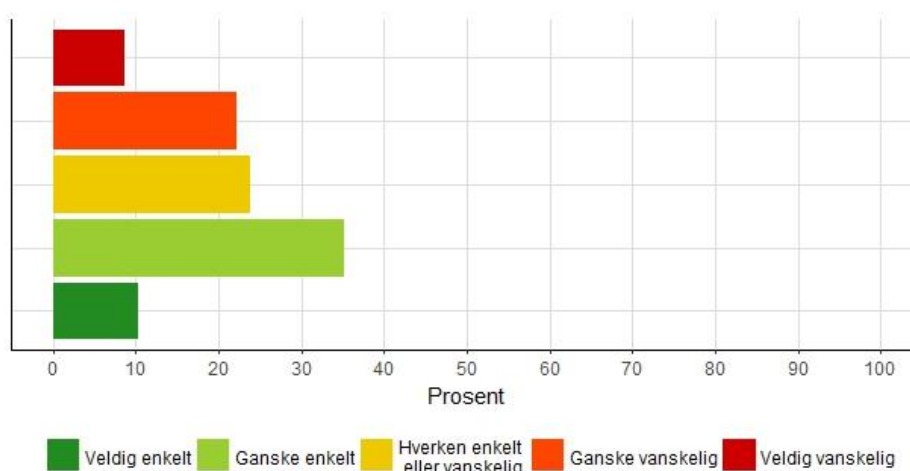


Kilde: Riksrevisjonen, spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet

Figur 3 viser at dette bekreftes i spørreundersøkelsen til inspektørene, hvor 41 prosent svarer ja på spørsmål om det er utfordringer i planleggingsfasen, og 28 prosent svarer at det delvis er utfordringer i denne fasen. Blant de som svarer at de opplever utfordringer i planleggingsfasen, trekker flertallet fram manglende tilgang på sekundærdata, ressursmangel eller manglende tid til å planlegge inspeksjoner. Flere nevner i sin kommentar til spørreundersøkelsen også utfordringer ved å bruke saksbehandlingssystemet MATS i planleggingsfasen og betegner sakssystemet som «rotete» og «tidkrevende» å bruke.

Representanter for én avdeling opplyser i intervjuet at deres region i et års tid har tatt i bruk en metodikk for å få til en mer enhetlig og effektiv planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene. Etter denne metodikken føres de ulike dyreholderne som det skal gjennomføres tilsyn hos eller som skal følges opp, med kodede numre på en tavle. På tavlen beskrives det hvordan de ulike dyreholderne skal følges opp, og hvem som har ansvaret. Avdelingen opplever at dette har bidratt til at de får bedre oversikt, at sakene blir gjennomført raskere, og at avdelingen prioriterer hastesaker som det har blitt enklere å avslutte.

Figur 4 Inspektører i Mattilsynets svar på spørsmål om hvor vanskelig det er å finne tilsynshistorikken til dyreholdere med lang tilsynshistorikk (N=185)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet

En viktig del av planleggingen av et tilsyn er å skaffe seg oversikt over tilsynshistorikken til dyreholderen. Spørreundersøkelsen til inspektører i Mattilsynet viser at det kan være vanskelig å finne tilsynshistorikken (tidligere rapporter fra inspeksjoner og

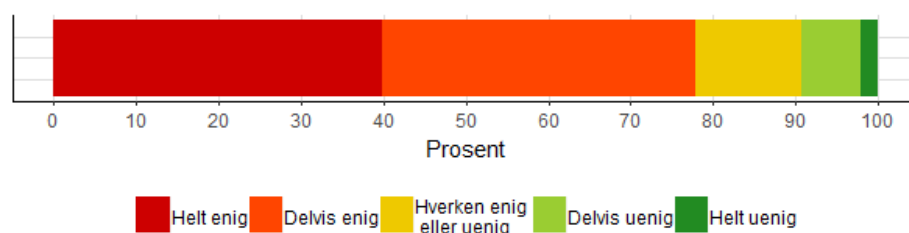
tilsynsvirksomhet) til aktuelle tilsynsobjekter, og da særlig tilsynsobjekter med lang tilsynshistorikk. 31 prosent svarer at det er ganske eller svært vanskelig å finne tilsynshistorikken til dyreholdere med lang tilsynshistorikk, jf. Figur 4.

Når det gjelder hvorvidt inspektørene har kjennskap til hele eller deler av tilsynshistorikken til den dyreholderen som de sist førte tilsyn med svarer de fleste i spørreundersøkelsen at de hadde kjennskap til tilsynshistorikken. Kun seks prosent svarer at de ikke hadde kjennskap til denne.

På spørsmål om det var tilstrekkelig med tid til å planlegge den siste inspeksjonen som inspektørene deltok på svarer 77 prosent at det var nok tid, mens 20 prosent svarer at det ikke var det. Tre prosent svarer «vet ikke».

I noen tilfeller vil det også være vanskelig å gjennomføre planlagte inspeksjoner, for eksempel på grunn av føringer om å prioritere hasteoppgaver. En leder forklarer i spørreundersøkelsen: «Planleggingen er ikke vanskelig. Å følge planen er umulig.» En annen leder skriver: «Massiv mengde bekymringsmeldinger medfører kontinuerlige omprioriteringer.»

Figur 5 Svar på følgende påstand: «Prioritering av hasteoppgaver gjør at jeg får for lite tid til å gjennomføre planlagte inspeksjoner» (N = 181)



Kilde: Riksrevisjonen, spørreundersøkelse til inspektører

Figur 5 viser at også flertallet av inspektørene i Mattilsynet, 77 prosent, er helt enige eller delvis enige i at prioritering av hasteoppgaver fører til at det blir for lite tid til å gjennomføre planlagte inspeksjoner. Ni prosent er helt eller delvis uenige.

5.2.2 Gjennomføringen av inspeksjoner med dyrevelferd

Svarene i spørreundersøkelsen til inspektører i Mattilsynet viser at mange inspeksjoner med dyrevelferd blir gjennomført i kombinasjon med andre tilsynsaktiviteter hos samme dyreholder. 62 prosent¹⁷ av inspektørene svarer at det forrige tilsynet som de gjennomførte ble utført i kombinasjon med andre tilsynsaktiviteter.

Representanter for en avdeling i Mattilsynet oppgir i intervju at de fleste inspeksjoner som gjennomføres ved avdelingen, gjelder dyrevelferd, og at inspektørene alltid vurderer dyrevelferd når de gjennomfører dyrehelseinspeksjoner¹⁸. Representantene opplyser videre at dyrehelsetilsyn i noen tilfeller kan gi Mattilsynet en port inn til de dyreholderne som det har kommet bekymringsmeldinger på. I tillegg vurderer de det som ressursbesparende å kombinere inspeksjoner med dyrehelse og dyrevelferd.

¹⁷ Dette tallet samsvarer ikke med prosentandelen som har svart «tilsyn utført i forbindelse med et annet tilsyn» i figur 1. Årsaken er at spørsmålet i figur 1 handler om bakgrunnen for at tilsynsobjektet ved forrige tilsyn ble utvalgt, mens dette spørsmålet handler om gjennomføringen av tilsyn, uansett årsak.

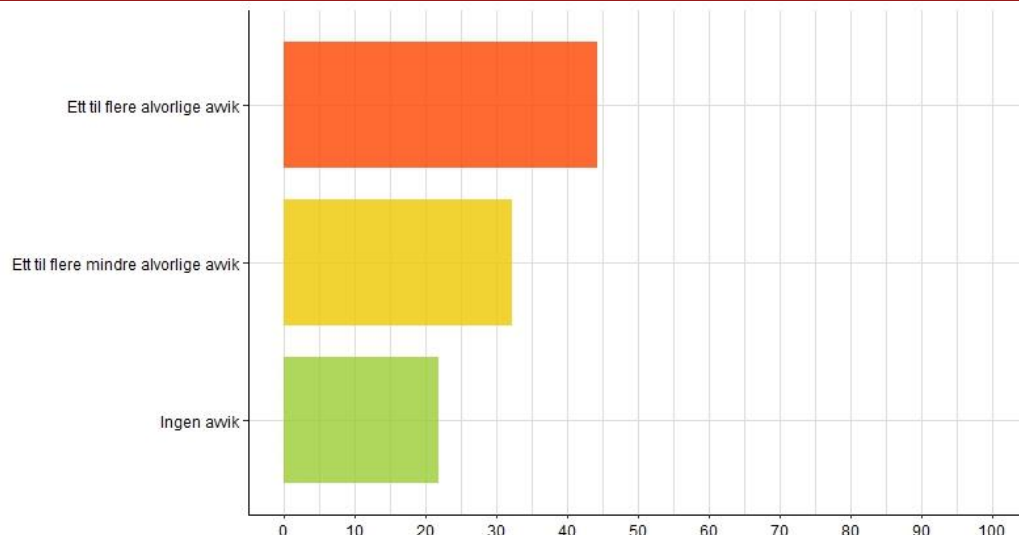
¹⁸ Dyrehelseinspeksjoner kan for eksempel utføres for å avdekke smittsomme dyresykdommer.

Tilstrekkelig tid til å gjennomføre tilsyn vil være en av forutsetningene for å sikre god kvalitet på tilsynet. I spørreundersøkelsen ble inspektørene derfor spurt om de opplevde at det var nok tid til å gjennomføre den inspeksjonen med dyrevelferden til produksjonsdyr som de deltok på. 91 prosent av inspektørene svarte at de hadde nok tid. Representanter for en avdeling forteller i intervju at det varierer hvor lang tid de bruker på en inspeksjon, men at det vil ta minst én time i tillegg til reisetid og arbeidet med å dokumentere funn i etterkant av inspeksjonen.

Videre viser spørreundersøkelsen at 37 prosent av inspektørene gjennomførte siste inspeksjon alene. I intervju forteller representanter for en avdeling i Mattilsynet at seksjonen som arbeider med dyrevelferd, er delt opp i team etter geografisk område, og at det normalt er to inspektører på tilsyn. Det oppleves som viktig å være to for å kunne få med seg alt, og for å holde en god dialog med dyreholderen.

Ifølge Mattilsynets årsrapport ble det i 2018 avdekket avvik ved 39 prosent av tilsynene som ble gjennomført med produksjonsdyr¹⁹. Mattilsynet presiserer i årsrapporten at resultatene av tilsynene er representative for de mest risikoutsatte dyreholdene, men ikke for gjennomsnittet av alle dyrehold i Norge, ettersom Mattilsynet prioriterer inspeksjoner i dyrehold der det er størst risiko for regelbrudd.

Figur 6 Svar på spørsmål om resultatet av siste inspeksjon med dyrevelferd for produksjonsdyr (N = 180)



Kilde: Riksrevisjonen, spørreundersøkelse til inspektører i Mattilsynet

Figur 6 viser at en vesentlig andel av inspektørene oppgir at den siste inspeksjonen de gjennomførte, avdekket avvik, og at mange av inspeksjonene resulterte i ett eller flere alvorlige funn. Kun 22 prosent av de siste tilsynene som inspektørene gjennomførte, oppgis å ha vært uten avvik.

Bruk av dyrevernnemnda i inspeksjoner

Mattilsynet fastsatte i 2010 en instruks for dyrevernnemndene, som ble revidert i 2016. Ifølge denne skal dyrevernnemndene bistå Mattilsynet gjennom å utøve sitt lekmannsskjønn under inspeksjoner, og ved å involvere seg i behandlingen av enkeltsaker. Uttalelser fra dyrevernnemnder er ikke bindende for avdelingssjefen i forbindelse med utforming av enkeltvedtak. Avdelingssjefen benytter dyrevernnemndene der det er hensiktsmessig i saker om dyrevelferd.

På spørsmål om hvilke oppgaver som representantene i dyrevernnemnda brukes til, svarer 21 av 24 ledere at dyrevernnemnda brukes til gjennomføring av inspeksjoner i team, og 17 av 24 at den også brukes til oppfølging av bekymringsmeldinger. Litt over halvparten av lederne svarer at representanter fra dyrevernnemnda brukes til

¹⁹ Fjørfe, geit, sau, storfe og svin.

gjennomføring av inspeksjoner alene. Kun en firedel, seks av 24, svarer at dyrevernnemnda også brukes til risikovurderinger og i oppfølgingsarbeidet etter en inspeksjon.

Spørreundersøkelsen til lederne i Mattilsynet viser at 13 av 24 ledere opplever utfordringer eller delvis opplever utfordringer ved bruken av representanter fra dyrevernnemnda ved sin enhet. Disse lederne framhever blant annet manglende kompetanse hos representantene fra dyrevernnemnda, mangelfull dokumentasjon etter at dyrevernnemnda har gjennomført et besøk hos en dyreholder, og manglende rolleforståelse. Det er ingen sammenheng mellom i hvilken grad lederne opplever utfordringer ved bruken av representanter fra dyrevernnemndene, og hvilke oppgaver avdelingene bruker disse representantene til.

I intervjuene med de to avdelingene i Mattilsynet kommer det fram at dyrevernnemndene brukes til enklere kontroller. Én av avdelingene peker på at de kan brukes i innledende tilsyn, for å skaffe informasjon om status eller for å se om avvik er rettet i mindre alvorlige saker. De deltar imidlertid sjelden i de mer kompliserte sakene.

5.3 Mattilsynets bruk av veiledning til virksomhetene

Mattilsynet skal gi generell veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis innenfor tilsynets fagområder. Mattilsynet skal også veilede om tilsynets saksbehandling, og om dyreholderes retter og plikter etter forvaltningsloven. Veiledningsfunksjonen er framhevet i Mattilsynets overordnede strategi for perioden 2015–2020, der det står at Mattilsynet skal kommunisere aktivt, lage forståelige regler og gi god veiledning.

I spørreundersøkelsen til inspektører i Mattilsynet oppgir 91 prosent at de veiledet enten skriftlig, muntlig eller begge deler da de var på sin forrige inspeksjon. 54 prosent oppgir at de veiledet både muntlig og skriftlig.

Både Mattilsynet og Norges Bondelag peker i intervju på at Mattilsynet i større grad bidrar med veiledning nå enn tidligere, både i forkant og i etterkant av en inspeksjon. Ifølge representanter for en avdeling i Mattilsynet kan dette knyttes til regelverkskrav. Representanter for en annen avdeling forteller at Mattilsynets inspektører legger ved veiledningsmateriell i rapporten som oversendes dyreholderen etter en inspeksjon, men også at rapporten og varselet (eller vedtaket) i seg selv skal være veiledende. Avdelingene sier at de har møter med dyreholderne dersom det er behov for det.

Én avdeling opplyser i intervju at den har igangsatt et forsøksprosjekt innen veiledning som innebærer at inspektørene avslutter alle inspeksjoner med en skriftlig oppsummering. Dette skal gjøre det tydelig overfor dyreholder hva Mattilsynet vil sende varsel om, hva som er forskjellen på for eksempel varsel og vedtak, og dyreholderens rettigheter og plikter.

I intervju med Norges Bondelag kommer det fram at informasjonen som gis til dyreholderne på nettsidene, kan forbedres. Det er vanskelig å vite hva som er «må-krav» og hva som er «bør-krav» for dyreholderen. Til sammenligning er KSLs framstilling av regelverket på internett enklere og lettere å forstå. Norges Bondelag er imidlertid klar over at det er vanskelig å gi en god framstilling av regelverket og av hvordan det skal forstås.

I spørreundersøkelsen til inspektørene i Mattilsynet oppgir i underkant av halvparten at de opplevde at dyreholderen ved den forrige inspeksjonen som Mattilsynet gjennomførte forsto regelverkets krav til hold av produksjonsdyr. Omtrent 40 prosent oppgir at dyreholderen delvis forsto disse kravene, mens 10 prosent oppgir at dyreholderen ikke forsto dem.

Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at det er utfordrende å beslutte hvor presist regelverket skal være. Dersom det er for presist kan det bli rigid og virke mot sin hensikt, og dersom det er for åpent, må inspektørene bruke enda mer ressurser på å veilede.

I intervjuer med Norges Bondelag og en av Mattilsynets avdelinger opplyses det om at det er Mattilsynets inspektører som veileder om regelverkene ute på inspeksjonene, men at de er tilbakeholdne med å gi konkrete råd om hvordan regelverket skal praktiseres. Det er næringen som står for å gi konkrete råd. Nortura etterlyser en tydeligere formidling av regelverket og mer veiledning fra Mattilsynet.

I intervju påpeker Nortura at Mattilsynet kunne utarbeidet bedre veiledninger til regelverket. Flere veiledninger fra Mattilsynet kunne ifølge Nortura ha virket forebyggende. Nortura understreker for øvrig at det er viktig at fagmiljøer, som Nortura, får komme med innspill til retningslinjer og veiledere, og de gir uttrykk for at de ikke fikk god nok mulighet til dette da Mattilsynet utarbeidet veileder for hold av svin.

Landbruks- og matdepartementet presiserer i intervju at det er viktig å balansere rollen som veileder på en god måte, men departementet mener likevel at inspektørene har gode muligheter for å veilede produsentene uten at det skaper utfordringer for deres arbeid som kontrollører senere. Landbruks- og matdepartementet påpeker videre at veiledning er et viktig virkemiddel, og at økt vekt på veiledning kan være minst like effektivt som pålegg eller andre vedtak for flertallet av dyreholdere. Ifølge tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet til Mattilsynet er god og tilpasset veiledning til aktørene viktig både for deres generelle kunnskap om regelverket, for deres forståelse av hvorfor kravene er stilt, og for deres kunnskap om eventuelle løsningsalternativer for å etterleve dem.²⁰

Landbruks- og matdepartementet framholder videre i intervju at dyrevelferdsregelverket som sådan er oversiktlig, men at det samlede regelverket på matområdet er omfattende. Etter departementets vurdering er det en utfordring for Mattilsynet å gjøre produsentene kjent med regelverket og fortolkningen av det. Denne utfordringen har ført til at departementet har lagt mer vekt på at veiledning skal være en integrert del av tilsynsarbeidet. Den samlede mengden av regelverk på matområdet er en reell utfordring for produsentene og Mattilsynets inspektører. Departementet opplyser at det hvert år er mange regelverksendringer som tas inn i EØS-avtalen på matområdet. Dette stiller store krav til forvaltningen av området. Det er en utfordring å holde egne medarbeidere oppdatert på gjeldende regelverk til enhver tid.

5.4 Mattilsynets oppfølging

5.4.1 Tilgjengelige virkemidler ved brudd på dyrevelferdsloven og bruken av disse

Dersom en dyreholder bryter regelverket for hold av dyr, skal Mattilsynet reagere for å bidra til velferden til dyrene og sikre at regelverket blir fulgt i framtiden. Påpekning av plikt, varsler om vedtak, fatting av varslede vedtak og hastevedtak (vedtak uten forhåndsvarsel) er virkemidler som Mattilsynet kan ta i bruk overfor dyreholdere som bryter regelverket, og der Mattilsynet finner avvik.

Påpekning av plikt er Mattilsynets mildeste reaksjonsform. Da forteller Mattilsynet om regelverket og hvilken plikt dyreholderen har til å følge regelverket. Dette skjer dersom overtredelsen er mindre alvorlig, og dersom det er første gang dyreholderen bryter regelverket. Dersom dyreholderen fortsetter å bryte regelverket, vil det bli fulgt opp med et formelt vedtak med pålegg om å etterleve regelverket.

Før Mattilsynet fatter et vedtak, sender de som hovedregel et varsel. I varselet gis det også en frist for dyreholderen til å bidra med eventuelle viktige opplysninger. Dersom dyreholderen retter opp feilen innen fristen, avsluttes saken.²¹

²⁰ Landbruks- og matdepartementet (2019) *Tildelingsbrev til Mattilsynet 2019*.

²¹ Mattilsynet (2014). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*. 28. oktober 2014.

Mattilsynet fatter flest vedtak i form av pålegg, men kan også benytte andre virkemidler. Dersom en dyreholder bryter regelverket for dyrevelferd, kan Mattilsynet fatte enkeltvedtak med følgende virkemidler:

- pålegg
- overtredelsesgebyr
- tvangsmulkt
- avvikling av dyrehold
- aktivitetsforbud

I tillegg kan det for alvorlige saker være aktuelt å anmelde forholdet til politiet.

Reaksjonsformene for regelverksbrudd skal avhenge av hvor alvorlige bruddene er, og om det er første gang de oppdages, eller om det er gjentakende brudd.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon i form av et nærmere fastsatt pengebeløp. Størrelsen på gebyret avhenger av hvor alvorlig saken er, om dyreholderen har tjent penger på bruddet og om Mattilsynet har hatt store kostnader med saken.²² Hjemmel til å fastsette overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket ble gitt Mattilsynet gjennom dyrevelferdsloven fra 2010, men ble ifølge Landbruks- og matdepartementet i praksis først benyttet fra 2014 da en forskrift om overtredelsesgebyr trådte i kraft og ga føringer for utmålingen ved bruk av vedtaket. I forarbeidene til Dyrevelferdsloven framkommer det at overtredelsesgebyr primært vil ha som formål å hindre framtidige overtredelser, og at gebyret har likhetstrekk med straff selv om det ikke er å regne som straff. Det opplyses videre om at overtredelsesgebyr i praksis vil være mest aktuelt ved mindre alvorlige overtredelser, og at anmeldelse og alminnelig straffeforfølgning vil være mer hensiktsmessig ved alvorlige overtredelser med store konsekvenser.²³ Overtredelsesgebyr tas, ifølge Mattilsynet, ikke i bruk ved anmeldelse for å unngå dobbeltstraff. Mattilsynet presiserer videre at overtredelsesgebyr er en sanksjon for overtredelser som har skjedd.²⁴

Tvangsmulkt er et økonomisk virkemiddel som brukes for å tvinge igjennom etterlevelse av et pålegg, og innebærer at dyreholderen må betale en engangsmulkt eller en mulkt for hver dag som går uten at feilen blir rettet. Mattilsynet presiserer at tvangsmulkt er dårlig egnet for brudd på krav om tilsyn og stell, og brukes helst der etterlevelse av pålegg innebærer varig bedring.²⁵

Avvikling av dyrehold innebærer at hele eller deler av dyreholdet avvikles. Noen ganger vil dyreholderen selv avvikle dyreholdet innenfor en gitt frist; andre ganger avvikles det av Mattilsynet. I noen tilfeller må Mattilsynet avlive dyr som lider, på stedet.

Forbud mot aktiviteter (aktivitetsforbud) er et av Mattilsynets strengeste virkemidler. Forbudet kan gjelde i en viss periode eller på ubestemt tid, og tas i bruk i alvorlige tilfeller for å hindre gjentakelse.²⁶ Før 2010 kunne forbud mot aktivitet etter dyrevelferdsloven § 33 kun fastsettes ved dom, men siden 2010 har Mattilsynet kunnet gi aktivitetsforbud gjennom vedtak. I retningslinjen *Virkemiddelbruk ved tilsyn* presiseres det at vedtaket om å forby aktiviteter brukes for å hindre framtidige lovbrudd. Et vedtak om forbud vil ved noen tilfeller begrenses til å gjelde enkelte arter eller til at antallet dyr i dyreholdet skal reduseres. Mattilsynet presiserer at verken avvikling eller aktivitetsforbud er sanksjoner, men virkemidler som brukes for å spare dyr for lidelse.²⁷

²² Mattilsynet (2014). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*. 28. oktober 2014.

²³ Ot.prp.nr.15 (2008-2009) «Om lov om dyrevelferd».

²⁴ Mattilsynets utsagn om tilgjengelige virkemidler framkommer av vedlegget til brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen, 10. mai 2019.

²⁵ Mattilsynets utsagn om tilgjengelige virkemidler framkommer av vedlegget til brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen, 10. mai 2019.

²⁶ Mattilsynet (2014). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*. 28. oktober 2014.

²⁷ Mattilsynets utsagn om tilgjengelige virkemidler framkommer av vedlegget til brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen, 10. mai 2019.

Tabell 1 Mattilsynets bruk av virkemidler i dyrehold med produksjonsdyr i 2018 (antall vedtak)				
Pålegg	Overtredelsesgebyr	Tvangsmulkt	Avvikling av dyrehold	Aktivitetsforbud
1891	49	119	57	40

Kilde: Mattilsynets årsrapport om dyrevelferd for 2018

Tabell 1 viser antall vedtak om ulike virkemidler som ble fattet i dyrehold med produksjonsdyr (svin, småfe, storfe og fjørfe). Én sak kan være omfattet av flere vedtak. Det klart vanligste virkemiddelet er pålegg. Når det gjelder de øvrige virkemidlene er tvangsmulkt vanligere enn overtredelsesgebyr.

I spørreundersøkelsen til inspektørene svarer 27 prosent at de mener det tar for lang tid og 56 prosent at de delvis mener det tar for lang tid før strenge virkemidler tas i bruk overfor dyreholdere som har gjentatte avvik eller ikke har etterkommet avvik.²⁸

I regionenes tertialrapporter er det påpekt at oppfølging av risikodyrehold og bruken av de alvorligste virkemidlene er svært ressurskrevende. Begge avdelingene i Mattilsynet bekrefter i intervju at det er ressurskrevende å ta i bruk alvorlige virkemidler og utarbeide nødvendige rapporter i forbindelse med vedtakene. I spørreundersøkelsen til inspektørene svarer 42 prosent at de har vært involvert i én eller flere saker hvor det har vært diskutert om de skal vedta aktivitetsforbud, men hvor dette av ulike årsaker ikke ble vedtatt. 36 prosent av disse mener at en årsak til at det ikke ble vedtatt, er at bruken av aktivitetsforbud er ressurskrevende. Andre årsaker som nevnes, er at dokumentasjonen ikke var god nok (32 prosent), eller at andre reaksjonsformer ble vurdert som mer hensiktsmessige (53 prosent). Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at det ikke har oversikt over hvor mye tid inspektørene bruker på sakene der de alvorligste reaksjonsformene brukes. Dette er ikke noe Mattilsynet registrerer. Region øst rapporterer imidlertid i en tertialrapport at ved bruk av virkemidler som avvikling og aktivitetsforbud kan ett enkelt dyrehold legges beslag på mer enn et årsverk²⁹.

Regionene fikk gjennom operativ tilsynsplan for 2018 i oppdrag å føre manuelle tidslinjer. Mattilsynets hovedkontor opplyser at ved å utarbeide tidslinjer for de kronisk dårlige dyreholderne vil regionene enklere kunne følge opp slike dyrehold og sørge for avvikling eller varig bedring innen rimelig tid. Regionene er selv ansvarlige for å finne ut av hvordan dette skal implementeres. Hovedkontoret forteller at de senere vil be om rapporter på hvordan regionene har løst oppgaven, og deretter ta stilling til om man kan bruke denne kunnskapen til å finne bedre IKT-løsninger som understøtter det regionene har behov for.

Ifølge Mattilsynets årsrapport for 2018 er det funnet ett eller flere avvik i om lag 2800 saker, og det er registrert alvorlig vanskjøtsel i 45 saker. Videre ble det fattet over 480 hastevedtak i 2018 som omhandler produksjonsdyr.

I intervju forteller Landbruks- og matdepartementet at Mattilsynet har en meget «velutrustet verktøykasse» og at det har inntrykk av at Mattilsynet har alle forutsetninger for å forvalte loven på en god måte. Departementet mener at det er vanskelig å tenke seg hvilke virkemidler som eventuelt mangler. Ifølge departementet har Mattilsynet jobbet mye siden dyrevelferdsloven trådte i kraft i 2010 med hvordan opptrappende virkemiddelbruk skal brukes på en forholdsmessig måte, og hvordan det skal bli en enhetlig praksis i virkemiddelbruken.

Landbruks- og matdepartementet opplyser videre at det får god innsikt i Mattilsynets arbeid når saker bringes inn for domstolene, både straffesaker og sivile saker. Departementet har dialog med regjeringsadvokaten som fører de sivile sakene på vegne av departementet, og leser i den forbindelse dokumentene i sakene. I straffesakene som føres av politi og påtalemyndighet, leses dommene. Departementet mener at Mattilsynet hovedsakelig bygger sakene godt, og at det har vært en positiv utvikling på området. Departementet viser til at Mattilsynet får medhold i svært mange av sakene, og at dette

²⁸ Med strenge virkemidler menes her avvikling, avliving, forvaring eller aktivitetsforbud.

²⁹ Mattilsynet Region øst (2017) Rapport etter 3. tertial 2017 og innspill til årsrapport.

tyder på at Mattilsynet gjør et godt arbeid i disse sakene. At Mattilsynet får medhold i mange saker bekreftes av en oversikt Landbruks og matdepartementet har oversendt revisjonen over saker som er bragt inn for domstolene fra 2013 til og med 2018. For disse sakene har retten blant annet tatt stilling til vedtak truffet av Mattilsynet om forbud mot aktiviteter, jf. dyrevelferdsloven § 33. En gjennomgang av sakene som gjelder aktivitetsforbud viser at ingen dyreholdere fikk opphevet aktivitetsforbudet.

Mattilsynets veiledere og retningslinjer for virkemiddelbruk

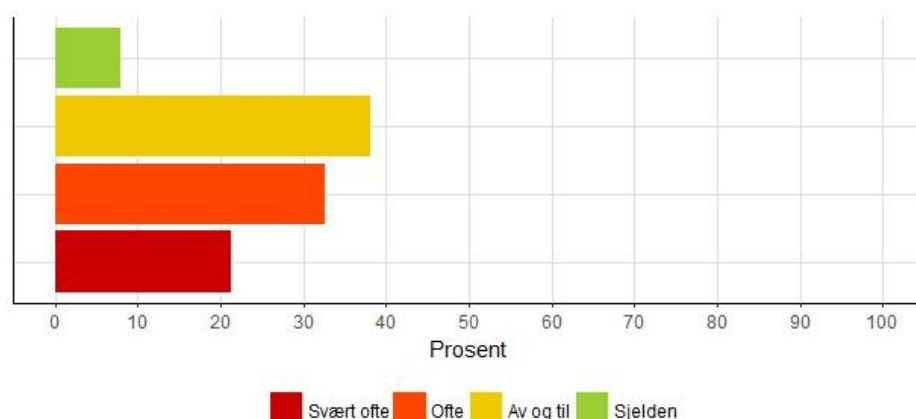
Mattilsynets hovedkontor har utarbeidet en egen retningslinje for virkemiddelbruk og flere retningslinjer for vurdering og håndtering av ulike saker. Veiledere lages der det er behov for å forklare hva krav i lover og forskrifter innebærer, og hvordan disse kan oppfylles. Inspektørene er i spørreundersøkelsen spurt om regelverket og Mattilsynets retningslinjer er tydelige på når ulike virkemidler skal tas i bruk overfor dyreholderen. Spørreundersøkelsen viser at det er en stor gruppe blant inspektørene som ikke synes retningslinjene er tydelige. 59 prosent svarer at de bare delvis er tydelige, og 11 prosent at de ikke er tydelige. 30 prosent svarer at retningslinjene er tydelige.

Lederne er stilt det samme spørsmålet. Blant lederne er det langt færre som mener at retningslinjene ikke er tydelige. 17 av 24 svarer at de er tydelige, seks av 24 at de delvis er tydelige, mens en av 24 at de ikke er tydelige. Det er enkelte forskjeller blant lederne i svarene på om retningslinjene er tydelige. Region midts ledere mener i større grad enn de andre lederne at retningslinjene ikke er tydelige. Dette kan forklare at de har løst dette gjennom å lage noen retningslinjer som gjelder for regionen.

5.4.2 Mattilsynets praksis for gjennomføring av oppfølgingstilsyn

I tilfeller der Mattilsynet er kjent med at det tidligere har blitt avdekket avvik kan det være aktuelt å gjennomføre oppfølgingstilsyn, hvor inspektører fra Mattilsynet drar på tilsynsbesøk for å sjekke at vedtak er etterkommet.

Figur 7 Inspektører i Mattilsynets svar på spørsmål om hvor ofte det tar for lang tid før det blir gjennomført en ny inspeksjon hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd (N = 178)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Mattilsynets inspektører

Figur 7 viser at 54 prosent av inspektørene i Mattilsynet opplever at det ofte eller svært ofte tar for lang tid før en ny inspeksjon gjennomføres hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd. I underkant av 10 prosent svarer sjelden, og ingen har svart svært sjelden. Av årsaker nevnes blant annet manglende ressurser og at oppfølging av avvik ikke blir prioritert fordi andre akutte oppgaver må gjennomføres.

Dersom Mattilsynet har tillit til dyreholderen, kan derimot et avvik regnes som rettet basert på grunnlag av en skriftlig tilbakemelding fra dyreholderen. En av avdelingene opplyser imidlertid at det ikke er uvanlig at dyreholdere gir uriktig informasjon til Mattilsynet, noe som gjør det krevende å vurdere hvor mye tillit man skal ha til dyreholderen. Knappe ressurser ved avdelingen fører til at det nesten kun er dyrehold som er klassifisert som «røde» (det vil si at de er vurdert til å ha stor risiko for regelverksbrudd), som følges opp.

I gjennomgangen av rapporter med vedtak om aktivitetsforbud er det i flere saker nevnt pålegg som ble ansett som rettet på bakgrunn av melding fra dyreholder. Hos en dyreholder som tidligere hadde fått delvis aktivitetsforbud ble det gitt varsel om vedtak. Saken ble avsluttet på grunnlag av en telefonsamtale med dyreholderen. I en annen sak påviste Mattilsynet gjentatte ganger over tid alvorlige mangler i dyreholdet. I vedtaksrapporten skrev Mattilsynet at noe av varslene om pålegg ble ansett som rettet etter tilbakemelding fra dyreholderen. Ved senere inspeksjoner ble de samme forholdene påvist på nytt. Det skjedde også at pålegg ikke ble etterkommet.

I sakene er det også funnet eksempler på at dyreholdere bevisst har gitt Mattilsynet uriktige opplysninger for å få avsluttet en sak. Et eksempel er en sak der dyreholderen opplyste på telefon at alle avvik var etterkommet. Mattilsynet besøkte gården for å undersøke dette, og fant at avvikene ikke var etterkommet.

5.4.3 Mattilsynets oppfølging av dyreholdere med gjentatte, alvorlige brudd på dyrevelferden – belyst ved gjennomgang av 39 saker

Revisjonen har undersøkt 39 saker hvor det har blitt påvist alvorlige brudd på dyrevelferden og vedtatt aktivitetsforbud. Med saker menes her dokumentasjon og informasjon knyttet til dyreholdere som har fått vedtak om aktivitetsforbud. En sak kan inneholde flere saksnumre. Flere av sakene har pågått over mange år, og i flere tilfeller har også andre strenge virkemidler blitt tatt i bruk.

I gjennomgangen av de 39 sakene som gjelder dyreholdere med alvorlige brudd på dyrevelferd, kommer det fram at sakene har noen fellestrekk, og at de kan deles inn tre hovedgrupper med følgende kjennetegn:

- Den ene gruppen har svært få inspeksjoner og svak virkemiddelbruk med lang historikk.
- Den andre gruppen har mange inspeksjoner, mange pålegg og langt forløp fra første gang det ble oppdaget brudd på dyrevelferdsloven.
- Den siste gruppen har et relativt kort forløp, korte intervaller mellom inspeksjoner og hurtig opptrapping av virkemiddelbruken.

Den siste gruppen har et raskere og mer aktivt forløp enn de to andre.

Tidsbruk fra første vedtak til avslutning av saken

Mattilsynet har ingen generelle retningslinjer for hvor lang tid det kan gå før Mattilsynet vedtar aktivitetsforbud i saker der det er påvist alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. I Mattilsynets budsjett- og disponeringsskriv for 2018 står følgende som et resultatkrav: «Våre rutiner gjør det mulig å oppnå avvikling eller varig forbedring av kronisk dårlige produksjonsdyrehold innen forsvarlig tid (to til tre år).» Dette er benevnt som en resultatindikator og som en rutine som skal ivareta varig forbedring eller avvikling av kronisk dårlige dyrehold.

Gjennomføringstiden for de undersøkte sakene som gjelder alvorlige brudd på dyrevelferden, er beregnet fra det tidspunktet dyreholderen fikk det første vedtaket om utbedring etter inspeksjon av Mattilsynets inspektører, til tidspunktet da dyreholdet skal være avviklet. Eventuell tid til klage- og domstolsbehandling inngår ikke i den totale beregnede saksbehandlingstiden.

Analysen viser at den gjennomsnittlige tiden fra første inspeksjon hos dyreholderen og til det tidspunktet da vedtaket om aktivitetsforbudet skulle være gjeldende, var sju år i de 39 undersøkte sakene.

Tabell 2 Tid fra Mattilsynets første inspeksjon til tidspunkt for når aktivitetsforbudet ble gjeldende

Tidskategorier	Antall saker
0–1 år	1
1–2 år	0
2–3 år	1
3–5 år	9
5–7 år	10
7–10 år	16
10 år eller mer	2
Totalt	39

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

Tabell 2 viser at det er stor variasjon blant de 39 sakene i tiden fra første inspeksjon og fram til det tidspunktet da aktivitetsforbudet skulle være gjeldende. I 28 av 39 saker tok det mer enn fem år fra første inspeksjon og fram til aktivitetsforbudet ble gjeldende. Under denne tiden har Mattilsynet i de fleste tilfellene hatt flere inspeksjoner og har fattet flere vedtak med pålegg om utbedringer.

Tabell 3 Antall ganger vedtak med samme hjemmel er fattet for de 39 dyreholderne (N = 39)							
Antall ganger et vedtak om pålegg er fattet	1 (ingen gjentatte vedtak)	2	3-4	5-6	7-8	9	Totalt
Vedtak og/eller hastevedtak med samme hjemmel	8	11	14	5	0	1	39
Kun hastevedtak	23	5	7	1	0	0	36*
Vedtak og/eller hastevedtak med hjemmel <i>fôr og vann</i>	11	5	5	3	0	1	25

*I tillegg har én dyreholder fått et hastevedtak om et annet virkemiddel enn pålegg

Kilde: Datauttrekk fra Mattilsynet, registerdata fra MATS

Tabell 3 viser at det for flere av dyreholderne er gitt gjentatte pålegg med samme hjemmel. En analyse av de vedtakene som er fattet for de 39 dyreholderne, viser at det for til sammen 20 av disse ble gitt pålegg med nøyaktig samme hjemmel tre ganger eller flere. For seks dyreholdere ble det gitt vedtak med samme hjemmel ved fem eller flere tilfeller. Tabellen viser videre at det også ble fattet gjentatte hastevedtak om pålegg for mange av dyreholderne. Åtte dyreholdere fikk hastevedtak med samme hjemmel ved tre tilfeller eller flere, og én dyreholder ble gitt det samme hastevedtaket som omhandlet sykdom og skade hos småfe, ved fem ulike anledninger. Det er vedtak med hjemmel *fôr og vann* som oftest gis gjentatte ganger. Ni dyreholdere ble gitt vedtak med hjemmel *fôr og vann* ved tre tilfeller eller mer, og i ett tilfelle ble vedtak om manglende *fôr og vann* gitt ni ganger.

Tidsbruk fra første hastevedtak til avslutning av saken

I noen saker vil første inspeksjon kun gjelde mindre alvorlige forhold, og dyrevelferden ved dyreholdet vil først bli dårlig etter noe tid. For å belyse den totale tidsbruken fra det første alvorlige avviket til saken ble avsluttet, ble det i saksgjennomgangen derfor også tatt utgangspunkt i første hastevedtak, som er et vedtak uten forhåndsvarsel og en indikasjon på at det er funnet et alvorlig avvik. Ifølge Mattilsynets retningslinjer kan Mattilsynet fatte hastevedtak dersom det er viktig at vedtaket gjennomføres umiddelbart. Hastevedtak blir derfor kun fattet i de tilfellene hvor det ikke er mulig å varsle skriftlig eller muntlig fordi det er viktig at varselet gjennomføres raskt for å unngå dyrelidelse. Mattilsynet kan også la være å varsle dersom det er fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres dersom det forhåndsvarsles.

Mattilsynet fattet i alt 187 hastevedtak i de 39 sakene som endte med aktivitetsforbud. Gjennomsnittlig antall hastevedtak per sak var 8 (medianen var også 8). To av sakene hadde ingen hastevedtak, mens saken med flest hastevedtak hadde 15 stykker.

Tabell 4 Tid fra første hastevedtak til tidspunkt for når aktivitetsforbudet ble gjeldende	
Tidskategorier	Antall saker
6 md. eller mindre	5
6 md.–1 år	4
1–2 år	6
2–3 år	4
3–5 år	9
5–10 år	9
Totalt	37

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

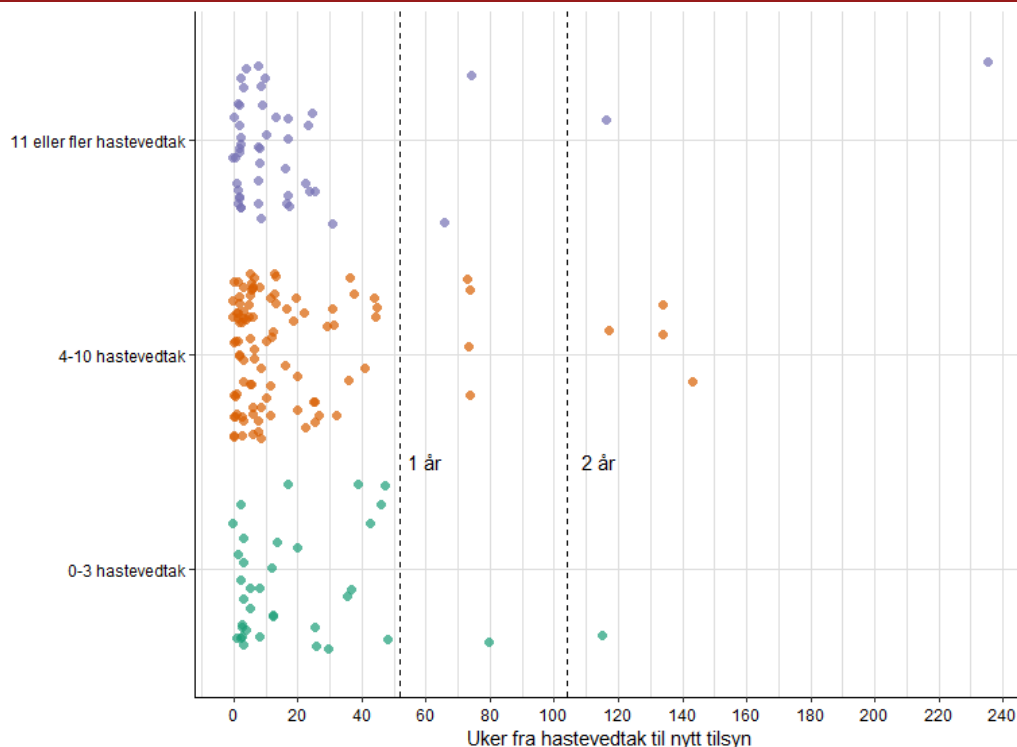
Tabell 4 viser at i 18 av 37 saker gikk det mer enn tre år fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Samtidig tok det under ett år i ni av 37 saker.

Mattilsynet kommenterer at et hastevedtak som gjelder ett dyr ikke behøver å si noe om tilstanden i dyreholdet generelt eller over tid. Tilsvarende bemerker Landbruks- og matdepartementet at hastevedtak ikke behøver å bety at det foreligger alvorlige mangler i dyreholdet.³⁰

Tidsbruk fra hastevedtak til neste tilsyn

I de 39 sakene som er undersøkt, tok det i gjennomsnitt 131 dager fra et hastevedtak ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn. Medianen er 55 dager. Dette innebærer at det i noen tilfeller tok lang tid før Mattilsynet kom på en ny inspeksjon. For drøyt en tredel av hastevedtakene (67 av 183) tok det over tre måneder og for 36 av hastevedtakene over seks måneder.

Figur 8 Antall uker fra hastevedtak blir gitt til Mattilsynet kommer på et nytt tilsynsbesøk i samme dyrehold, fordelt etter antall hastevedtak i saken (N = 183)

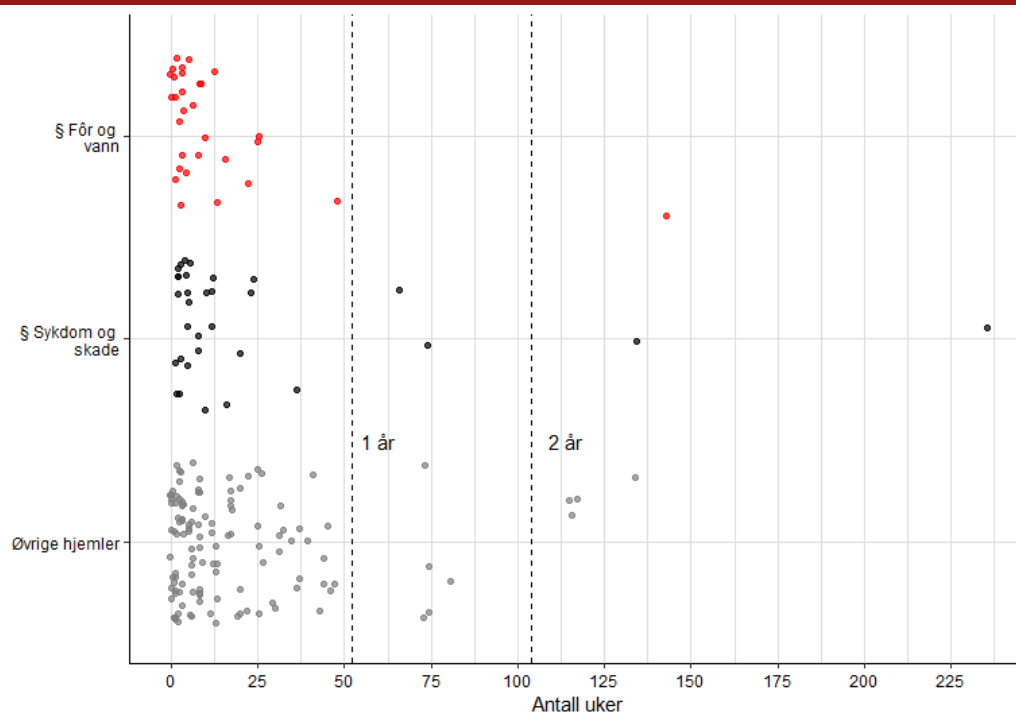


Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

Figur 8 viser at tiden fra et hastevedtak blir gitt, og fram til Mattilsynet gjennomfører et nytt tilsyn i samme dyrehold, er noe kortere i saker med mange hastevedtak enn i saker med få hastevedtak. I noen tilfeller går det imidlertid flere år før det gjennomføres en ny inspeksjon. Årsaker til dette kan være at dyreholderen har sendt inn dokumentasjon, for eksempel bilder eller kvitteringer, på at vedtaket er etterkommet, at Mattilsynet har vurdert det som nødvendig å gi dyreholderen lengre tid til å rette opp avvikene, eller at tilsyn i dyreholdet ikke har blitt prioritert.

³⁰ Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen, 10. mai 2019. Mattilsynets utsagn om hastevedtak framkommer av vedlegget til brevet.

Figur 9 Antall uker fra et hastevedtak gis til Mattilsynet kommer på et nytt tilsynsbesøk i samme dyrehold, fordelt etter hjemmel for vedtaket (N = 183)



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

Figur 9 viser at det tar kortere tid fra et vedtak gis til Mattilsynet kommer på nytt tilsyn for vedtak med hjemlene *før og vann* og *sykdom og skade*, selv om det også i disse tilfellene kan ta fra et halvt år og opp til flere år før en ny inspeksjon blir gjennomført i samme dyrehold. Analysen viser at det i gjennomsnitt tar 13 uker (median 3,5) fra et vedtak med hjemmelen *før og vann* gis til Mattilsynet kommer på et nytt tilsyn og 23,5 uker (median 6,5) fra et vedtak med hjemmelen *sykdom og skade* gis til Mattilsynet kommer på et nytt tilsyn. For 7 av 30 hastevedtak med hjemmelen *før og vann* tok det mer enn tre måneder før Mattilsynet kom på et nytt tilsyn. I det lengste tilfellet tok det i underkant av tre år. For 9 av 32 hastevedtak med hjemmelen *sykdom og skade* tok det over tre måneder fra hastevedtaket ble fattet, til Mattilsynet kom på nytt tilsynsbesøk. I det lengste tilfellet tok det 4,5 år.

Hastevedtak i kategorien «Øvrige hjemler» har hjemmel i forskrifter om blant annet oppstalling (som for eksempel gjelder manglende liggeplass til dyrene), renhold (mangelfullt renhold kan føre til sykdom og skade), klauvstell (som kan føre til smerter, halthet og andre forhold som påvirker dyrevelferden), og andre forhold som omhandler dyrevelferd. Analysen viser at det i gjennomsnitt tar 19 uker (median 8) fra et vedtak med en av disse hjemlene gis til Mattilsynet kommer på et nytt tilsynsbesøk. Analysen viser også at det er forskjeller mellom dyregrupper, jf. Tabell 5

Tabell 5 Uker fra et hastevedtak er gitt, til Mattilsynet kommer på nytt tilsynsbesøk (N = 183)

Hjemmel	Dyregruppe	Gjennomsnitt	Median	Tredje kvartil	Maks. antall uker
§ Fôr og vann	Småfe	12	8	14,5	48
§ Fôr og vann	Storfe	14	3	4	143
	Øvrige				
§ Fôr og vann	dyrehold	8	8	8	8
§ Sykdom og skade	Småfe	22,5	8	33	74
§ Sykdom og skade	Storfe	33	7,5	15	235
	Øvrige				
§ Sykdom og skade	dyrehold	7,4	6	8,5	23
Øvrige hjemler	Småfe	20	12	30	74
Øvrige hjemler	Storfe	21	8,5	24	134
	Øvrige				
Øvrige hjemler	dyrehold	16	8	17	116

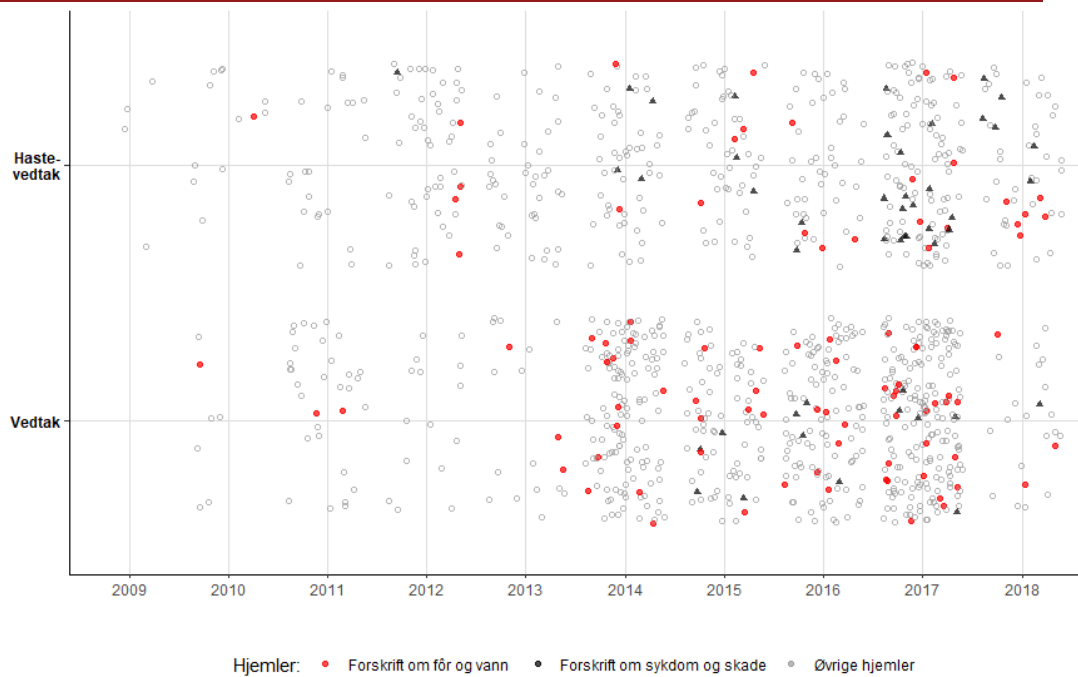
Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

Tabell 5 viser at det i de undersøkte sakene har tatt lengre tid før Mattilsynet har kommet på nytt tilsynsbesøk, når hastevedtaket er gitt for småfedyrehold, enn når det er gitt for storfedyrehold og øvrige dyrehold (jf. median og tredjekvartil). Dette gjelder særlig for hastevedtak med hjemler for fôr og vann. Den vesentlige forskjellen mellom gjennomsnitt og median viser at det også har vært enkelttilfeller hvor det har tatt svært lang tid før det har blitt gjennomført et nytt tilsynsbesøk. Tredjekvartil viser grenseverdien for de 25 prosentene med lengst tid fra hastevedtak ble fattet og fram til Mattilsynet kom på nytt tilsynsbesøk. For samtlige småfedyrehold var det vesentlig lenger tid fra hastevedtak ble gitt og fram til neste tilsynsbesøk for de 25 prosentene med lengst tid sammenlignet med storfehold og øvrige dyrehold, eksempelvis var det minst 33 uker fra et hastevedtak med hjemmelen *sykdom og skade* ble gitt og fram til neste tilsynsbesøk mens det var minst 8,5 uker for fjørfe og svin.

Vedtak og bruk av virkemidler i de 39 sakene med vedtak om aktivitetsforbud

Mattilsynet skal benytte *opptrappende virkemiddelbruk* for å bidra til at regelverket etterleves. Dette innebærer at det fattes nye vedtak med strengere virkemidler der dyreholderen ikke har fulgt opp veiledning eller pålegg. I gjennomgangen av de 39 sakene undersøkte revisjonen hvor mange vedtak som er tatt i bruk, når vedtakene ble fattet og hvilke vedtak som er fattet, for å belyse hvordan Mattilsynet har fulgt opp dyreholdere med alvorlige brudd på dyrevelferden før vedtaket om aktivitetsforbud ble fattet.

Figur 10 Det totale omfanget av vedtak over tid for 39 dyreholdere med vedtak om aktivitetsforbud (N = 1067)



Kilde: Datauttrekk fra Mattilsynet, registerdata fra MATS

Figur 10 viser en tidslinje for de 39 dyreholderne som har fått vedtak om aktivitetsforbud. Tidslinjen viser alle vedtak og hastevedtak for alle dyr i virksomheten, inkludert kjæledyr og hest. Hvert punkt representerer et vedtak eller et hastevedtak som Mattilsynet har gitt. Vedtakene gjelder i all hovedsak pålegg om å utbedre av forholdene for dyreholdet, men noen av vedtakene gjelder også virkemidler som tvangsmulkt, avvikling og lignende. Det er et klart skille mellom årene før 2014 og årene etter i hvor mange forekomster som vises. Dette kan ha sammenheng med at det var en omlegging i Ephorte rundt 2014. Det kan derfor være at noen vedtak som ble fattet før omleggingen, ikke er blant de registrerte dataene. En nærmere beskrivelse av antall dyreholdere som fikk hastevedtak og vedtak i de ulike årene, er gitt i vedlegg 2.

Figuren viser at det i de undersøkte sakene ble registrert avvik som førte til vedtak og hastevedtak i flere år før vedtaket om aktivitetsforbud ble fattet i 2017 eller 2018. For en av virksomhetene ble hastevedtak om manglende fôr og vann første gang fattet i 2010, og fra og med 2014 var det flere av virksomhetene som fikk vedtak om avvik relatert til både fôr og vann og sykdom og skade hos dyrene. Bare i 2014 ble det fattet 188 vedtak i 25 av virksomhetene. Dette synliggjør at brudd på dyrevelferdsloven som bør rettes opp raskt skjer gjentatte ganger over flere år i mange av disse dyreholdene.

Tabell 6 Ulike typer av oppfølging for produksjonsdyr* for 39 dyreholdere som har fått vedtak om aktivitetsforbud i 2017 eller 2018

Type oppfølging	Antall
Varsel om vedtak	657
Vedtak (med varsel i forkant)	499
Hastevedtak	419
Påpekning av plikt	33
Total	1608

* Dette inkluderer ikke vedtak som omhandler kjæledyr og hest eller vedtak med hjemler i Matloven

Kilde: Datauttrekk fra Mattilsynet, registerdata fra MATS

Tabell 6 viser at det har vært totalt 657 registrerte varsler om vedtak i de 39 virksomhetene som er undersøkt i saksgjennomgangen, før aktivitetsforbud ble vedtatt. Dette innebærer at det for hver av de 39 dyreholderne i snitt har vært varslet om 17 vedtak. Av disse varslene har 75 prosent vært varsel om pålegg, 9 prosent var varsel om aktivitetsforbud, 8 prosent var varsel om tvangsmulkt og 4 prosent var varsel om avvikling.³¹

Analysen viser videre at de fleste varslene om vedtak fører til vedtak. Blant varslene som ble sendt dyreholder, var det 15 prosent (99) som ikke førte til vedtak. De fleste av disse, 78, gjaldt varsel om pålegg, mens 18 var tvangsmulkt. De øvrige tilfellene var varsel om henholdsvis overtredelsesgebyr, avvikling og midlertidig forvaring.

Ifølge veilederen for virkemiddelbruk for tilsyn skal Mattilsynet bruke virkemidler aktivt og ikke vegre seg for å fatte vedtak når virksomheten ikke etterlever regelverket. Dersom virksomheten ikke retter seg etter påleggene, skal Mattilsynet følge opp med opptrappende virkemiddelbruk.

Samtidig går det fram av forarbeidene til dyrevelferdsloven at alle vedtak må være forholdsmessige og ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta lovens formål. Det står videre i veilederen at Mattilsynet har plikt til å reagere i situasjoner hvor regelverket er brutt.

I gjennomgangen av de 39 rapportene for vedtak om aktivitetsforbud er det funnet flere eksempler på at alvorlige brudd på dyrevelferden har gjentatt seg over flere år. I én sak påviste Mattilsynet flere magre sauer i en besetning hvert år mellom 2012 og 2017. I samme besetning ble det også påvist mangelfull behandling og oppfølging av syke og skadde dyr i 2012, 2013, 2015, 2017 og 2018. I en annen sak var det i hele tilsynsperioden, fra 2011 til 2018, uakseptable oppstallingsforhold for mange av dyrene på grunn av manglende renhold. I noen binger hadde opphopningen av gjødsel og urin pågått så lenge at dyrene gikk i gjødsel. I en tredje sak har Mattilsynet i løpet av ti år avdekket ni gjentatte brudd på regelverket som gjelder utett tak i oppholdsrom for dyr og mangel på tørr liggeplass. Dyreholderen fikk pålegg om å utbedre avvik som gjelder oppholdsrom og/eller liggeunderlag fem ganger. Mattilsynet skriver i sin rapport at selv om dyreholderen noen ganger utbedret forholdene, var effekten ofte kortvarig og de samme avvikene gjentok seg på gang.

En gjennomgang av vedtak som er fattet for 39 dyreholdere som er med i undersøkelsen, viser at følgende reaksjoner er benyttet:

³¹ De resterende varslene fordeler seg på flere andre vedtakstyper.

Tabell 7 Vedtak og hastevedtak med ulike virkemidler for 39 dyreholdere med vedtak om aktivitetsforbud i 2017 og 2018

Type virkemiddel	Antall (prosent)	Antall unike dyreholdere
Pålegg	602 (87 %)	39
Tvangsmulkt	35 (5 %)	16
Avvikling	31 (4,5 %)	16
Overtredelsesgebyr	8 (1 %)	6
Midlertidig forvaring	6 (1 %)	1
Reduksjon av dyretall	4 (0,5 %)	3
Total	690 (100 %)	39

Kilde: Datauttrekk fra Mattilsynet, registerdata fra MATS

Tabell 7 viser at det hovedsakelig har blitt vedtatt pålegg i de dyreholdene som i perioden 2017–2018 fikk vedtak om aktivitetsforbud. Vedtak om avvikling er fattet ved flere anledninger. En undersøkelse av tidspunktet for vedtakene om avvikling viser imidlertid at en tredjedel av vedtakene skjedde mindre enn tre måneder før vedtaket om aktivitetsforbud ble varslet eller vedtatt. Dette kan innebære at avvikling i noen tilfeller skjedde i forbindelse med at dyreholderen fikk aktivitetsforbud. Noen av dyreholderne fikk vedtak om tvangsmulkt før aktivitetsforbudet ble vedtatt, men virkemidlene overtredelsesgebyr, reduksjon av dyretall og midlertidig forvaring ble i liten grad tatt i bruk.

Saksgjennomgangen viser videre at for 14 av de 39 dyreholderne ble forhold i dyreholdet anmeldt til politiet. For fire dyreholdere skjedde imidlertid dette etter at vedtaket om aktivitetsforbud var fattet, og for fem dyreholdere ble forholdet anmeldt mindre enn tre måneder før vedtaket om aktivitetsforbud ble fattet.

Analysen viser også at det for elleve av dyreholderne ikke ble fattet vedtak om noen virkemidler strengere enn pålegg før det ble fattet vedtak om aktivitetsforbud. Mange av disse sakene hadde pågått over flere år (kun én av sakene hadde pågått i under tre år, og medianen for året for første inspeksjon av Mattilsynet er 2011). I flere av sakene hadde det i tillegg vært mange bekymringsmeldinger og inspeksjoner, og i ni av de elleve sakene hadde det blitt gitt pålegg med samme hjemmel flere ganger. Eksempelvis hadde det i to av sakene blitt gitt pålegg med hjemmel *fôr og vann* ved henholdsvis fire og syv tilfeller.

Oppfølging av at aktivitetsforbudet overholdes

I ni av sakene som er gjennomgått kommer det ikke fram av Mattilsynets saksbehandlingssystem om dyreholder har overholdt vedtaket om aktivitetsforbud. Dette er heller ikke noe som rutinemessig blir kontrollert av Mattilsynet.

I intervju med Mattilsynets hovedkontor og to avdelinger i Mattilsynet kommer det fram at det kan være vanskelig å følge opp at dyreholder overholder aktivitetsforbudet mot å stelle dyr. I en del tilfeller foretar dyreholder en fiktiv overdragelse av driften til ny eier, som for eksempel andre familiemedlemmer. Dette kan være vanskelig å avdekke og håndtere. Det er en svært krevende bevisbyrde for Mattilsynet dersom det er mistanke om at dette er proforma. Representanter for en avdeling opplyser i intervju at de klassifiserer slike tilfeller automatisk som rødt og følger dyreholdet da nøye. På grunn av historikken er veien til aktivitetsforbud kortere i disse tilfellene, forteller avdelingen.

En avdeling forteller at fagrådgiveren har innført som rutine at inspektørene alltid spør hvem andre som er involvert i driften. Dette bidrar til at Mattilsynet har bedre dokumentasjon enn tidligere. I intervju med Mattilsynets hovedkontor pekes det på det samme og at det i tilfeller hvor det tas i bruk virkemidler, bør defineres at dette gjelder alle som har ansvaret i et dyrehold og ikke bare én person.

Videre går det fram av intervju med en av avdelingene at det er vanskelig å følge opp fristen for avvikling ved aktivitetsforbud. Mattilsynet må kontrollere at dyreholderen retter

seg etter aktivitetsforbudet, såframt ikke Mattilsynet får bekreftelse på at dyreholdet er avviklet fra en rådgiver i næringen eller slakteri. Dersom dyreholdet ikke er avviklet, skriver avdelingen et brev til dyreholderen med utsatt frist. Slakteriene gir beskjed til Mattilsynet dersom tidligere produsenter ønsker å kjøpe dyr igjen. Dersom det har vært en dom i saken, er det for øvrig politiets ansvar å følge opp at aktivitetsforbudet blir overholdt. Politiet har ikke prioritert dette, ifølge avdelingen.

5.5 Noen identifiserte utfordringer i sakene der dyreholdere har fått vedtak om aktivitetsforbud

I det følgende redegjøres det for tre saker der dyreholderen har fått vedtak om aktivitetsforbud, og der analysen viser ulike typer utfordringer i Mattilsynets arbeid med å bidra til god dyrevelferd. De tre sakene er ikke enestående da de eksemplifiserer forhold som også er funnet i andre saker. Den ene saken handler om en dyreholder som Mattilsynet mottok flere bekymringsmeldinger om, mens sak nummer to omhandler et dyrehold der det var registrert flere kassasjoner³² uten at dette førte til oppfølging fra Mattilsynets side. Nortura opplyser i intervju at kassasjoner anses som en indikator på dårlig dyrevelferd. Den siste saken omhandler en dyreholder som til tross for gjentatte brudd på dyrevelferdsloven og også brudd på Mattilsynets vedtak fikk mange sjanser til å rette opp forholdene ved dyreholdet.

Saksgjennomgangen viser at det ikke er unikt at Mattilsynet mottar mange bekymringsmeldinger om samme dyreholder eller at det er flere kassasjoner ved slakteriene for dyr mottatt fra samme dyreholder. I tolv av de gjennomgåtte sakene har Mattilsynet mottatt mer enn fem bekymringsmeldinger. Videre viser saksgjennomgangen at det er ni saker med mer enn fem kassasjoner. I sju av disse er det registrert minst én melding fra kjøttkontrollen i saksbehandlingssystemet MATS. Dersom Mattilsynet ikke mottar melding fra kjøttkontrollen, fører ikke kassasjoner nødvendigvis til oppfølging av Mattilsynet. Det er også flere saker som har pågått over lengre tid med gjentatte pålegg for samme forhold.

Eksempelsak 1: – Sen oppfølging av bekymringsmeldinger fører til at det tar lang tid før alvorlige dyrelidelser fanges opp

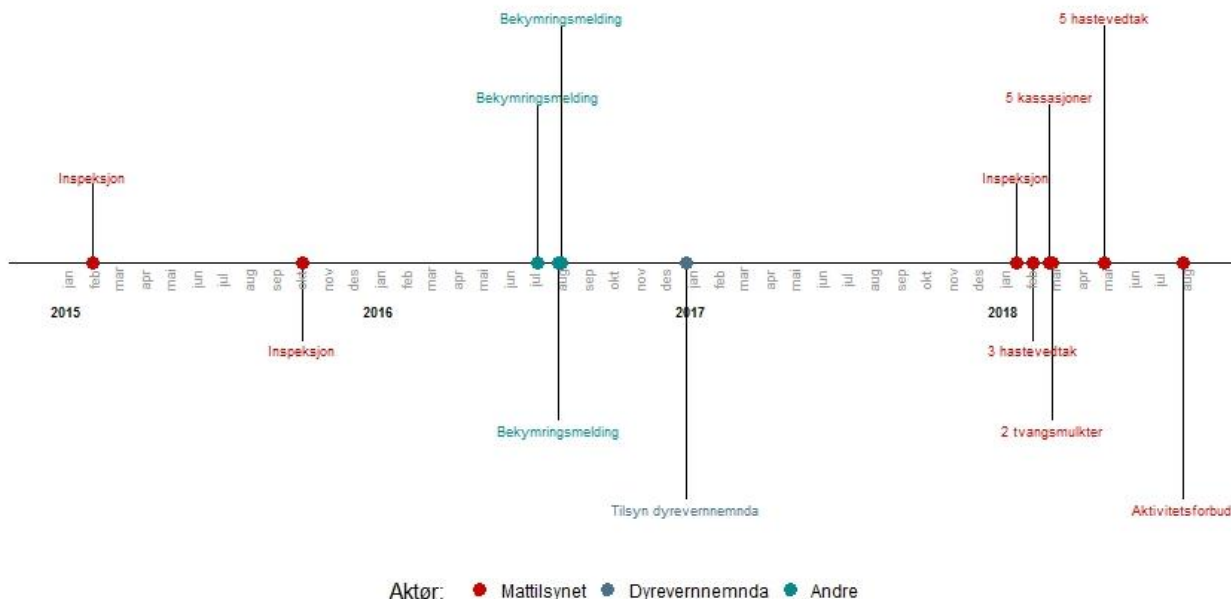
Eksempelsak 1 gjelder en dyreholder som hadde både småfe og storfe. Mattilsynet har vært på tolv inspeksjoner av dyreholdet fram til vedtak om aktivitetsforbud. Den første inspeksjonen er registrert i februar 2015. Denne inspeksjonen viste blant annet at det var mangelfullt renhold av dyr og at kvigene og enkelte sauer var i under middels hold. En inspeksjon som ble gjennomført åtte måneder senere og kun omhandlet storfeholdet, viste at forholdene som ble påpekt ved forrige tilsyn var utbedret.

I en periode på to år og fire måneder ble det ikke gjennomført inspeksjoner. I dette tidsrommet mottok Mattilsynet tre bekymringsmeldinger om dyreholdet. Dyrevernemnda besøkte dyreholdet i august 2016 og anbefalte at dyrene burde følges opp nærmere etter at beitesesongen var avsluttet. Mattilsynets inspektører gjennomførte imidlertid ikke noen ny inspeksjon før 18 måneder senere (februar 2018), da på bakgrunn av en henvendelse fra landbrukskontoret der de formidlet sin bekymring for forholdene i dyreholdet. Mattilsynet observerte da blant annet sauer og storfe som sto uten mat og vann, tynne dyr, dårlig kvalitet på siloen, hull i taket i saueavdelingen og en død søye og en død kalv. Kalver på seks måneder var så små og tynne at det så ut som de var fire til seks uker gamle. Det ble varslet og fattet flere vedtak og det ble gitt et hastepålegg.

Etter inspeksjonen i februar 2018 var Mattilsynet på hyppige inspeksjoner i dyreholdet og dette resulterte blant annet i åtte hastevedtak som omhandlet både storfe og småfe og to vedtak om tvangsmulkt i 2018. Tre av hastevedtakene var hjemlet i *forskrift om velferd for småfe § 20 Før og vann* og *forskrift om hold av storfe § 21 Før og vann*. Avmagring ble registrert på slakteriet og fem dyr ble kassert på slakteriet på grunn av avmagring. Mattilsynet kontaktet Veterinærinstituttet for vurdering av de kasserte dyrene og det ble bekreftet at dyrene var i ferd med å sulte i hjel.

³² Kassasjon innebærer at kjøttet ikke er egnet til menneskemat og ikke kan godkjennes av Mattilsynets kjøttkontroll. I rapporten benevnes også delkassasjoner som en kassasjon.

Figur 11 Tidslinje eksempelsak 1



Kilde: Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS

Dyreholderen fikk bistand og oppfølging av en rådgiver på sau fra næringen uten at forholdene for småfe ble bedre. Mattilsynet fattet vedtak om aktivitetsforbud for hold av småfe i august 2018, seks måneder etter forrige inspeksjon. Dyreholderen klaget på vedtaket, men siden klagen ikke har utsettende virkning måtte dyreholdet likevel avvikles. Klagen er per februar 2019 til behandling ved Mattilsynets hovedkontor. I intervju opplyser Mattilsynet at de gjerne skulle avvirket storfeholdet også, men på grunn av mangelfull dokumentasjon vurderte avdelingen at det ikke var grunnlag for aktivitetsforbud for dette dyreslaget. Storfeholdet er imidlertid under oppfølging, og det er inspisert én gang etter at aktivitetsforbudet for småfe ble vedtatt. Ved denne inspeksjonen oppdaget Mattilsynet at dyreholderen på nytt hadde skaffet seg småfe. På bakgrunn av dette er dyreholderen politianmeldt. Avdelingen peker i intervju på at det ikke var særlige utfordringer i å velge reaksjonsform i denne saken.

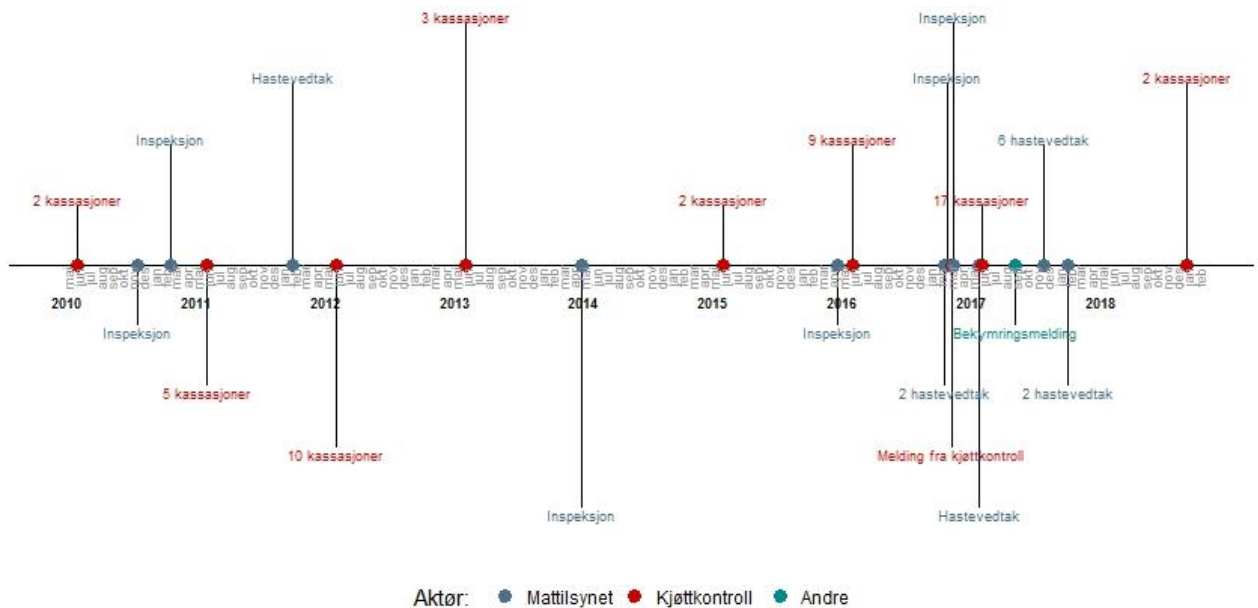
Se vedlegg 3 for flere detaljer om vedtak og datoer for vedtak i denne saken.

Eksempelsak 2: – Funn på slakteriet fanges ikke opp i Mattilsynets risikovurderinger

Eksempelsak 2 handler om en dyreholder som hadde svin og storfe, og som Mattilsynet ifølge opplysninger i MATS var på sin første inspeksjon hos i 2010. Det manglet strø og rotemateriale³³ i svineholdet og dyreholderen fikk veiledning om dette. Det ble gjennomført inspeksjoner også i 2011, 2014 og 2016 der det ble registrert lovbrudd.

³³ Griser roter for å finne fôr og for å undersøke omgivelsene. Rotemateriale er viktig for dyrevelferden for gris og reduserer forekomsten av unormal adferd, som halebiting. Rotemateriale reduserer stress og gir en friskere gris. Kilde: Mattilsynet 2018: https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/produksjonsdyr/svin/sluttrapport_mattilsynets_tilsynsprosjekt_paa_slaktegris_i_rogaland_201718.30963/binary/Sluttrapport:%20Mattilsynets%20tilsynsprosjekt%20p%C3%A5%20slaktegris%20i%20Rogaland%202017-18 [18. mars 2019].

Figur 12 Tidslinje eksempelsak 2



Kilde: Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS

De første kassasjonene av svin på slakteriet er registrert i 2010, og fram til desember 2017 ble over 40 svin kassert. Det er også registrert noen kassasjoner av storfe.

Kassasjonene ved slakteriet var i de fleste tilfeller begrunnet med magre dyr eller med halesår³⁴ med spredning til lunger, leddbetennelser eller byller. Ansvarlig avdeling i Mattilsynet mottok imidlertid ikke noen bekymringsmelding fra kjøttkontrollen på slakteriet før i slutten av februar 2017. Bekymringsmeldingen ble sendt fordi slakteriet hadde mottatt flere griser til slakt med stygge halesår og én var ekstremt avmagret. Dette førte raskt til en inspeksjon på gården, og Mattilsynet fant flere brudd på god dyrevelferd. Dette gjaldt blant annet griser som trengte behandling av veterinær, tynne grisunger som var i binger med større griser som herjet med dem og presset dem bort fra maten, manglende rotemateriale og flis, og skitne binger. Slaktegris som ble oppstallet i andre etasje av driftsbygningen, måtte ned en bratt skråning når de skulle transporteres til slakteri. Dette førte til at mange dyr skadet seg. Mattilsynet hadde i tillegg fått meldinger fra flere slaktebilsjåfører som hadde reagert på dette fordi dyrene ble stresset og redde. Ifølge intervju med den ansvarlige avdelingen i Mattilsynet ser avdelingen ut fra slaktedata i etterkant at dyreholderen har levert tynne dyr til slakt over tid.

Dyreholderen fikk pålegg om rådgivning og tiltaksplan for at han skulle ha mulighet til å forbedre dyreholdet. Tre ulike rådgivere var involvert uten at dyrevelferden bedret seg, og dyreholderen forholdt seg ikke til tiltaksplanen. I 2017 ble det utstedt tolv hastevetakt og flere av disse var hjemlet i *forskrift om hold av svin § 18 Syke og skadde dyr*. Regelverket krever at syke og skadde svin straks skal behandles på forsvarlig måte og når det er nødvendig, skal syke eller skadde dyr isoleres i sykebinge med tørr og myk liggeplass, eller avlives. Det ble gitt flere pålegg i saken, men det var ingen øvrig bruk av virkemidler før Mattilsynet fattet vedtak om aktivitetsforbud for gris fra februar 2018.

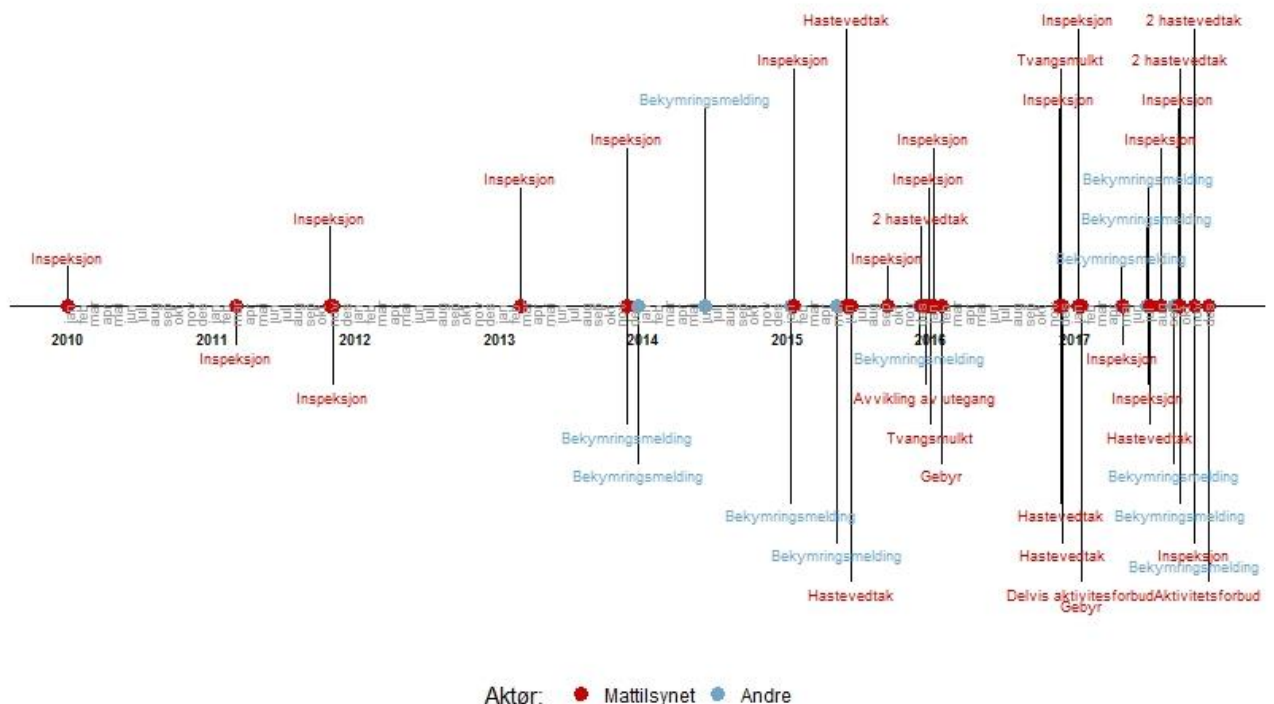
Avdelingen opplyser i intervju at de anser dette som en enklere sak enn normalt, fordi produsenten gjentatte ganger sendte magre dyr til slakt slik at de fikk uomtvistelige bevis i saken. Avdelingen opplyser videre at det i 2018 kom føringer fra hovedkontoret om tettere oppfølging og raskere virkemiddelbruk. På hvilket tidspunkt virkemiddelbruken

³⁴ Halebiting som gir halesår er en av de største utfordringene i slaktegrisproduksjonen. Det er et tydelig tegn på at grisen ikke trives og er en viktig indikator for dyrevelferden i en besetning. Kilde: Mattilsynet 2018: https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/produksjonsdyr/svin/sluttrapport_mattilsynets_tilsynsprosjekt_paa_slaktegris_i_rogaland_201718.30963/binary/Sluttrapport:%20Mattilsynets%20tilsynsprosjekt%20p%C3%A5%20slaktegris%20i%20Rogaland%202017-18 [18. mars 2019].

Dyreholderen klaget på vedtaket om aktivitetsforbud og i klageperioden var forholdene i dyreholdet fortsatt dårlige. Mattilsynets hovedkontor stadfestet vedtaket om forbud mot aktiviteter i august 2018. I rapporten påpekes det at på grunn av de observasjonene som har blitt gjort gjennom mange inspeksjoner på gården over lang tid, med systematiske mangler når det gjelder ivaretagelse av syke og skadde dyr, er det grunn til å tro at omfanget av lovbrudd har vært vesentlig større enn det inspeksjonsrapportene viser. Dyr som har blitt så avmagret at slaktet må kasseres, utgjør under enhver omstendighet et klart brudd på dyrevelferdsloven § 24. Slike dyr skulle vært forsvarlig ivaretatt på et mye tidligere tidspunkt, eventuelt vært avlivet lenge før de ble avmagret. Når dyr ikke har blitt ivaretatt i slike tilfeller, har det påført dem store lidelser over lang tid uten at det var nødvendig.

Eksempelsak 3: – Dyreholder får gjentatte nye sjanser til tross for mange tidligere påviste, alvorlige brudd

Figur 13 Tidslinje eksempelsak 3



Bruddene gjaldt blant annet at det ikke var plass til alle dyrene i en plashall, og at det ikke var overbygget foringsplass. I perioden fram til slutten av 2017, en periode på sju år og ti måneder fra første inspeksjon i januar 2010 til siste inspeksjon i november 2017, var det 15 inspeksjoner, inkludert oppfølgingstilsyn. Virkemidlene som har vært benyttet i saken, har i tillegg til vedtak om pålegg inkludert elleve hastevedtak, to overtredelsesgebyrer, to ileggelser av tvangsmulkt, to vedtak om avvikling og to vedtak om aktivitetsforbud. Fire av hastevedtakene var hjemlet i *forskrift om hold av storfe § 21 Fôr og vann*.

Det er fattet totalt 20 vedtak om pålegg for dyreholdet; se vedlegg 4 for flere detaljer om vedtak og dato for vedtak. Det er gjentatte vedtak om pålegg hjemlet i samme forskrift. Seks av påleggene er hjemlet i *forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling*, fem av dem i *forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs*, to av dem er hjemlet i *forskrift om hold av storfe § 17 Tilsyn og stell* og to av dem i *forskrift om hold av storfe § 21 Fôr og vann*. Påleggene som er hjemlet i samme vedtak, omhandler ikke nødvendigvis akkurat det samme forholdet.

Avdelingen i Mattilsynet som fulgte opp saken opplyser at lovbrudd ble rettet opp flere ganger før de ble gjentatt. Ved flere tilfeller måtte Mattilsynet i tillegg bruke opptrappende virkemidler for at vedtak skulle etterkommes. Dyreholderen ble pålagt å avvikle utegangen både i 2015 og 2016, men startet begge gangene opp igjen. I januar 2017 ble det fattet vedtak om forbud mot å holde produksjonsdyr i utegang. Dyreholderen kunne da bare fortsette med storfehold inne i fjøset. På et nytt tilsyn i 2017 viste det seg imidlertid at dyreholdet inne i fjøset hadde blitt forverret. I tillegg hadde dyreholderen på nytt storfe i utegang til tross for aktivitetsforbudet. Det ble da fattet vedtak om forbud mot å ha produksjonsdyr. Saken ble i tillegg politianmeldt, og dommen var 20 dagers ubetinget fengsel.

Mattilsynet mottok 13 bekymringsmeldinger om dyreholdet, inkludert fra veterinær. Flere av disse gjaldt mangelfull foring, tilsyn og stell. Det er registrert fem kassasjoner av storfe ved slakteri, og avdelingen peker på at kjøttkontrollen ikke formidlet mer enn én bekymringsmelding.

Avdelingen peker i intervju på at de mener at virkemiddelbruken i denne saken har vært opptrappende og riktig. På den ene siden innser avdelingen at den kunne gitt aktivitetsforbudet raskere på tidspunktet der de avvirket besetningen første gang. Men erfaringene har ofte vært at avviking i seg selv har vært tilstrekkelig for å få stoppet lovbrudd.

Se vedlegg 5 for flere detaljer om vedtak og datoer for vedtak i denne saken.

5.6 Styringen av Mattilsynets arbeid på dyrevelferdsområdet

5.6.1 Departementets styring av Mattilsynet

Landbruks- og matdepartementet styrer Mattilsynet i hovedsak gjennom tildelingsbrev. I tillegg inngår de årlige etatsstyringsmøtene og Mattilsynets årsrapport i den formelle styringsdialogen. Departementet har ellers løpende faglig dialog med Mattilsynet, hvor sistnevnte blant annet informerer om de mest aktuelle dyrevelferdssakene.

Departementet forteller i intervju at det er en pågående prosess å avstemme hvor konkrete styringssignalene skal være for å fremme dyrevelferden. Departementet opplyser at de har satt noen styringsparametere for å skape mer enhetlig praksis i Mattilsynets virkemiddelbruk på tvers av regionene, men at de hele tiden bør avveie hvor nyttig slik styring er, for å unngå uhensiktsmessig aktivitetsstyring.

De langsiktige målene innen dyrevelferd har i hovedsak vært uendret i siden 2017, og Mattilsynet skal ifølge Landbruks- og matdepartementets Prop. 1 S for 2016–2017, 2017–2018 og 2018–2019 blant annet arbeide for god dyrevelferd og respekt for dyr.

Ifølge tildelingsbrevet for 2018 og 2019 fra Landbruks- og matdepartementet skal Mattilsynet rapportere på antall tilsyn med dyrevelferd. Videre står det i budsjett-disponeringsskrivet for 2018 fra Mattilsynets hovedkontor at høy tilsynsproduksjon fortsatt er viktig.³⁵ Det er imidlertid ikke gitt noen sentral føring for dette i budsjett-disponeringsskrivet for 2019. Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at

³⁵ Mattilsynet (2018). *Budsjett- og disponeringsskriv 2018*, 14. februar 2018.

dette har sammenheng med at signalene har blitt endret til at der er mer vekt på kvalitet i tilsynene, og at det dermed er aksept for at det gjennomføres færre tilsyn.

Landbruks- og matdepartementet peker på at det i større grad skal legges vekt på veiledning og at oppmerksomheten på tilsynstall er mindre. Departementet mener imidlertid at det er riktig at de også får rapporter om antall tilsyn, slik at de kan ha kunnskap om produksjonsnivået på området. Departementet presiserer at mer omfattende tilsyn nødvendigvis vil gå på bekostning av det å utføre mange tilsyn, og at også slike tilsyn er viktige å gjennomføre ved behov.

Indikatorene Mattilsynet skal rapportere på for å dokumentere måloppnåelse varierer noe ut fra hvilke områder innen dyrevelferd som prioriteres. I Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet for 2018 og 2019, presiseres det for eksempel at Mattilsynet skal rapportere på andel slaktegris registrert med halesår/kort hale på slakteri og antall dyrehold med alvorlig vanskjøtsel av dyr i produksjonsdyrehold («dyretragedier»). Vektleggingen av dyrevelferden for slaktegris er i tråd med hva som er presisert i Prop 1 S (2018-2019). Det går fram av proposisjonen at Mattilsynet med bakgrunn i resultatene fra en tilsynskampanjen rettet mot slaktegrisprodusenter i Rogaland i 2017/2018³⁶ vil ha økt oppmerksomhet på risikobasert tilsyn med dyrevelferd hos gris i hele landet.

Mattilsynet skriver i sin årsrapport for 2017 at forholdene i slaktegrisproduksjonen bekymrer, etter at Mattilsynet avdekket mange uakseptable forhold under tilsynskampanjen i Rogaland det året. Mattilsynet rapporterer i 2017 i henhold til følgende pålagte effektindikatorer:

- antall og andel dyr som dør under transport og oppstalling på slakteri, spesielt fjørfe
- antall dyr brukt i forsøk (totalt og for fisk)
- antall og andel tapte dyr på beite

Ifølge Mattilsynets årsrapport for 2017 vil Mattilsynet prioritere å avdekke dårlig dyrevelferd gjennom samarbeid med andre offentlige etater og næringsaktører og ved hjelp av bekymringsmeldinger. Mattilsynet rapporterer at antall bekymringsmeldinger fortsetter å øke, og at de arbeider med å oppdatere teksten på varslingsknappen på internett og med å lage tydeligere kriterier for hvordan meldingene skal prioriteres.

Ifølge Mattilsynets årsrapport for 2018 fortsetter antallet bekymringsmeldinger å øke, og tilsynet prioriterer oppfølgingen av disse på en systematisk måte for å redusere sannsynligheten for å overse dyrehold i krise. I årsrapporten rapporteres det også spesifikt på blant annet velferd hos slaktegris, velferd hos fjørfe og arbeidet med kronisk dårlig dyrehold. Mattilsynet avdekker fortsatt alvorlige avvik hos slaktegris selv om husdyrnæringen og slakteriene har fulgt opp med en rekke tiltak etter Mattilsynets tilsynsprosjekt rettet mot slaktegrisprodusenter i Rogaland. Mattilsynet har ifølge årsrapporten begynt å følge opp kronisk dårlige dyrehold mer systematisk enn tidligere. Dyreholdene må enten vise varig bedring, eller fases ut raskere.

Mattilsynet har en egen tertiær- og årsrapportering for dyrevelferdsområdet som gir et mer utfyllende bilde av arbeidet med dyrevelferd.

Landbruks- og matdepartementet gir i intervju uttrykk for at rapporteringen sikrer at departementet har god nok oversikt over Mattilsynets tilsynsvirksomhet innen dyrevelferd. Ideelt sett ville departementet kun målt på samfunnseffekter, og departementet presiserer at det ikke er hva Mattilsynet gjør, som er avgjørende, men hva resultatet er. Utfordringen med ren samfunnseffektmåling vil derimot være at det er vanskelig å vite hva Mattilsynets bidrag er. Det er viktig for departementet å vite hva Mattilsynet gjør på dyrevelferdsområdet, samtidig som det er viktig å vite noe om hvordan det de gjør, fungerer. Derfor forsøker departementet å måle både på samfunnseffekter og på aktiviteter.

³⁶ Mattilsynet (2018). *Er velferden for slaktegrisen god nok? Mattilsynets tilsynsprosjekt på slaktegris i Rogaland.*

5.6.2 Mattilsynets styring av regionene

Mattilsynet styrer regionene gjennom årlige budsjettdisponeringsskriv og en operativ tilsynsplan som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra departementet. Disse utgjør den administrerende direktørens instruks til regionene og hovedkontoret om hva de skal gjennomføre i løpet av året. Regionene rapporterer tilbake til hovedkontoret tertialvis.

I budsjettdisponeringsskrivet er det satt egne resultatkrav for dyrevelferdsområdet for 2018. Det er et langsiktig mål at alle dyr i Norge har god velferd og Mattilsynet skal arbeide for at dyretragedier unngås. Resultatkravene til regionene på dyrevelferdsområdet er at Mattilsynets rutiner gjør det mulig å oppdage dyrehold med risiko for alvorlig vanskjøtsel slik at alvorlige dyrelidelser kan avverges tidlig. Dyrehold med dårlig tilsyn fra dyreholderen og dårlig stell over tid, skal identifiseres og følges opp med mål om varig bedring eller avvikling innen forsvarlig tid. Bekymringsmeldingene skal følges opp.

5.6.3 Regionenes rapportering

Mattilsynets regioner rapporterer til hovedkontoret hvert tertial. Det er noen ulikheter i rapporteringen på dyrevelferdsområdet når det gjelder både detaljeringsnivå og tematikk ut fra hvilke saker de ulike regionene opplever som utfordrende i sin region. Alle regionene rapporterer imidlertid på hvordan de har fulgt opp av bekymringsmeldinger, og informerer om saker der de har politianmeldt blant annet dyreholdere. De siste årene har flere regioner uttrykt at arbeidet med å følge opp bekymringsmeldinger er ressurskrevende. Mattilsynets hovedkontor har fulgt opp disse signalene gjennom å utarbeide en prioriteringsveileder og arbeider med presiseringer av hvilke opplysninger som skal gis i bekymringsmeldingen. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.1.1.

Regionene opplyser i sine rapporter for tredje tertial 2018 at de i hovedsak samarbeider godt med andre aktører. De peker imidlertid på noen utfordringer. Én region opplever at det er utfordrende å samarbeide med slakterienes produsentveiledere ettersom disse ikke varsler Mattilsynet når de besøker besetninger de er bekymret for. En annen region har opplevd utfordringer i samarbeidet med enkelte rådgivere i næringen som ikke har samme oppfatning som Mattilsynet av hva som er dårlig dyrevelferd. I en av regionene har Mattilsynet opplevd at en del aktører som er inne i dyrerommene (inseminører, klauvskjærere, dyrebilsjåfører osv.) har høy terskel for å varsle om dårlig dyrevelferd som de oppdager. I enkelte avdelinger er også kontakten med veterinærene utfordrende.

Regionene rapporterer på hvordan de har fulgt opp kronisk dårlige dyrehold. Én avdeling presiserer at selv om dårlige dyrehold blir forbedret er det likevel grunn til å følge opp etter en stund, siden forholdene ofte blir dårlige igjen. Når disse dyreholdene etter en tid havner utenfor «rødlisten», kan det være en utfordring at Mattilsynet da ikke har ressurser til å prioritere dem.

Det går fram av rapporteringen at det fortsatt er krevende for regionene å følge opp bekymringsmeldinger, siden antallet stadig øker. Flere regioner peker på at det er risiko for at den strengere prioriteringen av bekymringsmeldinger kan føre til at alvorlige dyrevelferdsbrudd ikke blir oppdaget. Derfor etterlyser én region de varslede endringene i bekymringsmeldingsknappen. Det påpekes at dersom regionen skal kunne bruke mindre ressurser på bekymringsmeldinger, er det avgjørende at meldingene gir godt nok grunnlag for å prioritere. Én region har ifølge regionens tertialrapportering for 2018 utviklet en egen metodikk for mottak og håndtering av bekymringsmeldinger.

I intervju med representantene fra to avdelinger pekes det på at MATS har mangelfull funksjonalitet når det gjelder rapportering, fordi MATS ikke har alle de dataene som det skal rapporteres på. Dette medfører at det må føres skyggeregnskap og oversikter over hvilke data som hentes ut fra MATS, og hvilke som hentes ut fra andre kilder. Eksempelvis lages det en egen oversikt over politianmeldelser. Hvis man får spørsmål om noe som ikke er oppdatert på denne listen, langt ut i året og må gå tilbake med manuelle tellinger, blir det spesielt krevende.

Det går fram av brev fra Landbruks- og matdepartementet av 10. mai 2019 at politianmeldelse tidligere ikke ble rutinemessig registrert i Mattilsynets saksbehandlingssystem. Kravet om slik registrering er skjerpet inn, slik at antallet registrerte politianmeldelser nå skal være korrekt. Det opplyses videre i brevet at antall politianmeldelser telles manuelt og framgår av Mattilsynets årsrapport.

5.6.4 Mattilsynets prioritering av innsats for å fremme dyrevelferd

Resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lederne i Mattilsynet viser at lederne i hovedsak mener at sentrale føringer fra Mattilsynet gjør det klart hva deres enhet skal prioritere å arbeide med når det gjelder dyrevelferd for produksjonsdyr i 2018. I intervjuer med to avdelinger uttrykkes det også at føringene som blir gitt både fra Landbruks- og matdepartementet og fra Mattilsynets ledelse, er tydelige på hva avdelingene skal arbeide med på dyrevelferdsområdet.

I Mattilsynets budsjettdisponeringsskriv for 2016–2018 til regionene og hovedkontoret framheves det at hovedkontoret har fått et høyere prosentvist effektiviseringskrav enn regionene. Dette er begrunnet i målet om at en større andel av ressursene skal brukes på operativt tilsyn. Mattilsynet skal videreføre arbeidet med dyrevelferd på samme nivå som i 2015.

5.6.5 Oppfølging av styringssignaler om samarbeid og samhandling med andre aktører i næringen

I Mattilsynets budsjettdisponeringsskriv for 2016–2018 til regionene og hovedkontoret påpekes det at regionene skal utnytte kunnskapen Mattilsynet har om risikofaktorer for dårlig dyrevelferd og samhandle med næringen og andre relevante aktører for å forebygge og avdekke dyretragedier. Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at tilsynet har sentralt formalisert samarbeid, i regi av henholdsvis Bondelaget og Landbruks- og matdepartementet, med alle aktører som hovedkontoret mener er relevante.

Mattilsynet har årlig møte med Landbruksdirektoratet på direktørnivå, og det er utarbeidet en skriftlig rutine for informasjonsutveksling om alvorlige dyrevelferdsforhold i landbruket som direktoratet skal bruke som grunnlag for å vurdere trekk i produksjonstilskudd. Høsten 2018 hadde Mattilsynet et møte hvor næringen og dyrevernorganisasjoner ble invitert for å diskutere hvilke tema innen dyrevelferd Mattilsynet bør prioritere. Dette er noe Mattilsynet ønsker å gjenta. Hovedkontoret forteller også at Mattilsynet har et årlig strategisk forummøte hvor sentrale deler av næringen blir invitert. Videre har Mattilsynet et eget møte med veterinærforeningen hvert år, og de møter også Vegdirektoratet årlig.

Mattilsynet opplever å ha god kontakt med næringen i aktuelle saker. Samhandlingen lokalt kan variere, og er i liten grad styrt fra hovedkontoret. Avdelingene som ble intervjuet opplyser at de har kontakt og samhandling med flere andre aktører i næringen.

Mattilsynets kontakt med eksterne er også tatt opp i intervjuer med aktører i næringen. Ifølge intervju med Nortura har konsernet prøvd å få i gang en dialog med Mattilsynets hovedkontor om hvordan Norturas rådgivere kan samhandle best mulig med tilsynet når et dyrehold ikke fungerer, men de har ikke fått respons fra Mattilsynet. Landbruks- og matdepartementet framholder i brev til Riksrevisjonen 10. mai 2019 at Mattilsynet ønsker en slik dialog. I regionene varierer samhandlingen mellom Norturas rådgivere og Mattilsynet. Fra Nortura sitt ståsted er det ønskelig å kunne drøfte faglige problemstillinger med Mattilsynet. Mattilsynet oppleves som generalister, mens næringen er mer spesialisert. Da er det ifølge Nortura vanskelig å være faglig oppdatert for Mattilsynet.

Norges Bondelag opplyser i intervju at samhandlingen med Mattilsynet består i at de deltar i forum for dyrevelferd én gang i året og i høringer til forskrifter med mer. De gir også uttrykk for at den uformelle kontakten er hyppigere enn den formelle. Norges Bondelag påpeker at de tar funnene til Mattilsynet i slaktegriskampanjen i Rogaland alvorlig, og at en samlet svinenæring utvikler dyrevelferdsprogram for slaktegris for at

næringen skal bli enda bedre til å etterleve regelverket. Mattilsynet og Norges Bondelag har lagt opp til en felles møteserie der Mattilsynet inviteres for å snakke om tilsyn, forventninger og rollefordeling og om forvaltningen. Hensikten er å gjøre næringsaktørene mer kjent med Mattilsynet slik at samhandlingsklimaet kan bli bedre og bygge tillit mellom næring og myndigheter.

Siden 2013 har Mattilsynet og Norges Bondelag hatt regelmessige møter om dyrevelferd og bondens helse for å forebygge alvorlige dyretragedier. Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at departementet har bidratt med sentrale bygdeutviklingsmidler til et prosjekt i regi av Norges Bondelag, nettsiden *GodtBondevett.no – en nettside om psykisk helse i landbruket*, som retter oppmerksomheten mot bondens helse som en faktor for å forebygge dyretragedier. Der det er omfattende omsorgssvikt hos dyreholdere, har det ofte en sammenheng med personlige forhold og psykiske problemer. Da er ikke dyrevelferdslovens virkemidler viktigst. Ofte er de store dyretragediene også menneskelige tragedier, og det er ikke slik at dyreholderen med forsett ville påføre dyrene lidelser. Prosjektet forsøker å legge til rette for at «alle skal bry seg», om det er veterinæren, sjåføren for meieriet eller andre. Departementets oppfatning er at flere har blitt mer oppmerkssomme på denne problemstillingen.

Landbruks- og matdepartementet viser også til at de forventer at dyrevelferdsprogrammene som har kommet fra næringen, også vil bidra til å fange opp forhold som gjelder dyrevelferden. Disse programmene innebærer blant annet at virksomhetene skal ha besøk av veterinær med en viss frekvens.

5.6.6 Utvikling av regelverk innen dyrevelferd

Departementet opplyser i intervju at det har vært flere regelverksendringer innen dyrevelferd de siste årene. Blant annet ble regelverket om hold av slaktekylling oppdatert for noen få år siden. Endringene innebærer at det ble innført et bransjestyrt dyrevelferdsprogram som gir næringen mer av ansvaret for å ha programmer og systemer innen dyrevelferd. I tillegg ble det gjort en kobling mellom standarden på dyrevelferden i en virksomhet og hvor mye virksomheten faktisk får lov til å produsere. Dette bidrar til at virksomheten får et økonomisk insitament til å følge regelverket. Departementet forteller at dette ikke har blitt gjort tidligere, og opplyser at dette har vist seg å være et svært effektivt middel for å få dyreholdere til å etterleve regelverket. Departementet forteller at det også at det pågår en revisjon av forskrift om hold av storfe, forskrift om velferd for småfe og forskrift om hold av svin.

Mattilsynet peker i intervju på at regelverket for hold av dyr er ganske omfattende, siden det skal dekke mange ulike dyrearter og produksjonsformer. Mattilsynet mener imidlertid ikke at regelverket er spesielt komplisert. For å minske omfanget og rydde i regelverket har Mattilsynet utarbeidet en ny velferdsforskrift for storfe, svin, sau og geit.

Ifølge intervju forsøker Mattilsynet i utformingen av regelverket å ivareta dyreholderens handlingsrom samtidig som de ivaretar hensynet til presisjon. Det kan være krevende å på den ene siden åpne for ulike løsninger som kan gi like god velferd, og på den andre siden sette konkrete minstekrav som må overholdes for at velferden skal være god nok. Det har vært en utvikling over tid fra et veldig detaljert og konkret regelverk, over mot et mer åpent og funksjonsbasert regelverk. Nå svinger imidlertid pendelen litt tilbake igjen mot mer presisjon og konkretisering.

6 Vurderinger

6.1 Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn

Mattilsynets tilsyn er forutsatt å være risikobasert. Dette er blant annet framhevet i Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner, hvor det vises til at omfanget av tilsyn med virksomhetene skal tilpasses risikoen for og konsekvensene av regelbrudd både generelt og i den enkelte virksomhet. Dette krever god kunnskap om tilstanden på de ulike områdene.

Undersøkelsen viser at det er høy oppmerksomhet i Mattilsynet på å gjennomføre risikobaserte tilsyn på dyrevelferdsområdet. At risikodyrehold skal identifiseres, er vektlagt i styringssignaler som er gitt fra Mattilsynets hovedkontor til regionene. Mattilsynet har også utviklet rutiner for håndtering av bekymringsmeldinger.

Samtidig viser undersøkelsen at Mattilsynet mangler felles utarbeidede verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene hvor det er størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven. For eksempel gir 44 prosent av inspektørene i spørreundersøkelsen uttrykk for at saksbehandlingssystemet MATS fungerer dårlig i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter. En viktig årsak er at relevant informasjon om dyreholderens tilsynshistorikk ikke er systematisert i MATS. Dette bekreftes av Mattilsynets hovedkontor, som viser til at MATS ikke har noen løsning for oppfølging av langvarige dårlige dyrehold. Det blir dermed et omfattende manuelt arbeid for å lage gode oversikter over disse dyreholdene. Svakheter ved Mattilsynets saksbehandlingssystem vanskeliggjør arbeidet med å fange opp dyrehold som er i faresonen, og med å følge opp sakene på en slik måte at dyrelidelser oppdages tidlig og ikke gjentar seg hos den samme dyreholderen.

Mattilsynet mangler også et felles system for å systematisere informasjonen de kan få fra ulike kilder – både interne og eksterne. Mattilsynet har for eksempel tilgang på vesentlig informasjon gjennom kjøttkontrollen, hvor det utføres systematisk kontroll av slaktedyr. Kontrollen gjennomføres av veterinærer og kjøttkontrollteknikere som er ansatt i Mattilsynet. Likevel kommer ikke informasjonen fra kjøttkontrollen fram til Mattilsynets inspektører på dyrevelferdsområdet, og inspektørene må etterspørre denne informasjonen i enkelttilfeller. Det er heller ikke mulig å foreta analyser på makronivå med disse dataene, og dataene er også utsatt for feilregistrering fordi opplysningene ved kjøttkontrollen registreres manuelt.

Mattilsynet opplyser i intervju om et pågående prosjekt for å utvikle løsninger for databasert registrering og håndtering av funn som gjøres i forbindelse med utvidet sykdomsregistrering (USR). På denne måten ønsker Mattilsynet å få data fra kjøttkontrollen inn i tilsynets systemer for å analysere dem. Disse planene er imidlertid i startfasen, og hovedkontoret vet ikke når dette kan tas i bruk.

De nevnte svakheter ved systemene fører til at tilsynsvirksomheten i hovedsak er basert på bekymringsmeldinger fra publikum og næringen, eller på inspektørenes lokale kjennskap til risiko. Konsekvensen av at Mattilsynet ikke har kommet lenger i å systematisere tilgjengelige data fra ulike kilder, er at risikobildet ikke blir dekkende, og grunnlaget for å risikobasere tilsynsvirksomheten blir dermed svakere.

6.2 Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet

Næringskomiteen har framhevet at det er viktig at Mattilsynet prioriterer å føre tilsyn med dyrevelferd og å følge opp saker på dette området, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Revisjonens gjennomgang av saker for 39 dyreholdere der det er fattet vedtak om aktivitetsforbud, viser at det kan gå lang tid fra Mattilsynet gir pålegg om å utbedre

alvorlige avvik, til et nytt tilsynsbesøk gjennomføres. I noen tilfeller kan dette forklares med at dokumentasjon, som for eksempel tilbakemelding eller bildebevis, anses som tilstrekkelig for å regne avviket som rettet og avslutte saken. Saksgjennomgangen viser imidlertid at det for hastevedtak kan ta flere måneder før Mattilsynet kommer på nytt tilsynsbesøk. For eksempel tok det i gjennomsnitt 13 uker fra et hastevedtak med hjemmelen *fôr og vann* ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn, og 23,5 uker fra et hastevedtak med hjemmelen *sykdom og skade* ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn.

Funnene fra saksgjennomgangen bekreftes av spørreundersøkelsen, der om lag halvparten av inspektørene sier at det ofte tar for lang tid før en ny inspeksjon gjennomføres hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd. Av årsaker nevnes blant annet at de ikke kan prioritere å følge opp avvik fordi andre akutte oppgaver må gjennomføres.

Det er i tillegg til de 39 sakene gjennomgått et utvalg saker som er behandlet av domstolene i årene 2013 til og med 2018, der retten har tatt stilling til vedtak truffet av Mattilsynet om forbud mot aktiviteter, jf. dyrevelferdsloven §33. Gjennomgangen viser at ingen dyreholdere fikk opphevet aktivitetsforbudet.

I 2018 og 2019 har Mattilsynet gitt styringssignaler til regionene med oppdrag om å lage en tidslinje for å bidra til en tettere oppfølging av kronisk dårlige dyrehold. Hvordan arbeidet med tidslinjer skal implementeres er imidlertid opp til den enkelte avdelingen eller regionen.

Etter revisjonens vurdering tar det for lang tid før risikodyrehold med fare for gjentatte brudd blir innsisert på nytt av Mattilsynet. Dette kan føre til at brudd på dyrevelferdsloven kan fortsette over lang tid med alvorlige konsekvenser for dyrene.

6.3 Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven

Gjennom endringer av dyrevelferdsloven i 2010 ble Mattilsynet gitt flere nye reaksjonsformer, som overtredelsesgebyr og aktivitetsforbud. I forarbeidene til dyrevelferdsloven ble hensynet til å hindre dyrelidelser framhevet. Videre har næringskomiteen understreket betydningen av at Mattilsynet bruker de virkemidlene som er nødvendig for å sikre etterlevelse av regelverket for å ivareta kravet om god dyrevelferd, jf. Innst. 234 S (2011–2012).

Mattilsynet har i sin interne veileder i virkemiddelbruk framhevet at det skal være en aktiv virkemiddelbruk. Dersom dyreholderen ikke retter seg etter påleggene, skal Mattilsynet følge opp med opptrappende virkemiddelbruk.

For de 39 dyreholderne som er omfattet av saksgjennomgangen, er strengere virkemidler lite brukt. Tvangsmulkt brukes i noen grad (5 prosent av vedtakene), mens overtredelsesgebyr praktisk talt ikke er brukt (1 prosent). Midlertidig forvaring og reduksjon av dyretall er også svært lite brukt (1 og 0,5 prosent av vedtakene). For 14 av de 39 dyreholderne ble forhold i dyreholdet anmeldt til politiet. For fire dyreholdere skjedde imidlertid dette etter at vedtaket om aktivitetsforbud var fattet, og for fem dyreholdere ble forholdet anmeldt mindre enn tre måneder før vedtaket om aktivitetsforbud ble fattet.

Saksgjennomgangen viser videre at det i mange tilfeller blir gitt gjentatte pålegg over flere år før Mattilsynet fatter vedtak om aktivitetsforbud. For 11 av 39 dyreholdere fattet Mattilsynet ikke vedtak om noen virkemidler strengere enn pålegg før det ble fattet vedtak om aktivitetsforbud, selv om de fleste av sakene hadde pågått over flere år. Virkemiddelbruken i disse sakene har ikke vært opptrappende. I noen av sakene har Mattilsynet vedtatt pålegg med samme hjemmel flere ganger, blant annet for alvorlige forhold som mangel på fôr og vann, og sykdom og skadete dyr. Undersøkelsen viser videre at Mattilsynet har gitt gjentatte hastevedtak over flere år. For åtte dyreholdere ble

det samme hastevedtaket gitt ved tre tilfeller eller flere. For én dyreholder ble et hastevedtak som omhandlet sykdom og skade hos småfe, gitt ved fem ulike anledninger.

At Mattilsynet er tilbakeholdne med å trappe opp virkemiddelbruken, bekreftes av spørreundersøkelsen. 27 prosent av inspektørene svarer «ja» og 56 prosent svarer «delvis» på spørsmål om det tar for lang tid før strenge virkemidler tas i bruk overfor dyreholdere som har gjentatte avvik, eller ikke har etterkommet pålegg. Spørreundersøkelsen viser videre at det er en stor gruppe blant inspektørene som ikke synes retningslinjene er tydelige på når ulike virkemidler skal tas i bruk overfor dyreholderen: 59 prosent svarer at de bare delvis er tydelige, og 11 prosent at de ikke er tydelige.

Funnene fra både saksgjennomgangen og spørreundersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at Mattilsynet ikke bruker godt nok de opptrappende virkemidlene tilsynet har til rådighet.

6.4 Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven

Næringskomiteen har framhevet at Mattilsynets kontrollvirksomhet som viktig for å bidra til at alvorlige dyrelidelser fanges opp på et tidlig tidspunkt, jf. Innst. O. nr. 56 (2008–2009).

Mattilsynet har i sine styringssignaler gjennom budsjett- og disponeringsskriv for 2018 stilt et resultatkrav om at regionenes rutiner skal gjøre det mulig å avvikle eller varig forbedre kronisk dårlige dyrehold innen forsvarlig tid, som er angitt å være to til tre år. Saksgjennomgangen viser at mange saker har pågått over mye lengre tid, til tross for alvorlige funn og gjentatt bruk av reaksjoner, for eksempel pålegg. I de 39 gjennomgåtte sakene med vedtak om aktivitetsforbud i 2017 eller 2018, tok det i gjennomsnitt sju år fra første inspeksjon til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende.

I årene før vedtaket om aktivitetsforbud har Mattilsynet fattet mange vedtak. For de 39 dyreholdene er det i perioden 2009–2018 fattet i alt 918 vedtak for produksjonsdyr, som mangel på fôr og vann. Dette synliggjør at brudd på dyrevelferdsloven som bør rettes opp raskt, skjer gjentatte ganger over flere år ved mange av disse dyreholdene. I flere saker går det lang tid selv om alvorlige avvik ble avdekket tidlig i tilsynsforløpet. Hastevedtak er en indikasjon på at et alvorlig avvik er avdekket. Likevel har det i 18 av de 37 sakene gått mer enn tre år fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud. Lang tidsbruk i disse sakene har ulike forklaringer. Blant annet handler det om bekymringsmeldinger som ikke har blitt fulgt opp, at funn fra slakteriet som ikke har blitt videreformidlet til Mattilsynet, eller at dyreholderen får gjentatte sjanser til tross for mange tidligere påviste alvorlige lovbrudd.

Det er i tillegg til de 39 sakene gjennomgått et utvalg saker som er behandlet av domstolene i årene 2013 til og med 2018, der retten har tatt stilling til vedtak truffet av Mattilsynet om forbud mot aktiviteter, jf. dyrevelferdsloven §33. Gjennomgangen viser at ingen dyreholdere fikk opphevet aktivitetsforbudet.

Inspektørenes svar i spørreundersøkelsen tyder på at aktivitetsforbudet i en del tilfeller burde ha blitt vedtatt på et tidligere tidspunkt. 42 prosent av inspektørene svarer at de har vært involvert i én eller flere saker hvor det har vært diskutert om de skulle vedta aktivitetsforbud, men hvor dette av ulike årsaker ikke ble gjort. Delvis skyldes dette at andre reaksjonsformer ble vurdert som mer hensiktsmessige, men flere oppgir også som en viktig årsak at det er ressurskrevende å ilegge aktivitetsforbud.

Sett i sammenheng med undersøkelsen om at det tar lang tid før Mattilsynet gjennomfører oppfølgingstilsyn, er det revisjonens vurdering at kronisk dårlige dyrehold får pågå for lenge. Konsekvensene kan være at dyr utsettes for lidelser.

6.5 Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet skal også sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. økonomireglementet § 4.

Mattilsynets innsats på dyrevelferdsområdet blir vektlagt både i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet og i Mattilsynets budsjett- og disponeringsskriv. Spørreundersøkelsen i Mattilsynet viser at ledere er enige i at det er gitt tydelige styringssignaler om at dyrevelferd skal prioriteres, og at det er tydelig hva som skal vektlegges i arbeidet på dyrevelferdsområdet.

En gjennomgang av rapporteringen fra Mattilsynet til departementet og fra regionene til Mattilsynets hovedkontor viser at det regelmessig rapporteres om Mattilsynets arbeid på dyrevelferdsområdet. Rapporteringen fra regionene inneholder blant annet informasjon om håndtering av bekymringsmeldinger, og hvordan de har arbeidet med å avdekke, korrigere og om nødvendig avvikle dyrehold med dårlig dyrevelferd over lang tid. Dette er i tråd med styringssignalene som er gitt på området.

Undersøkelsen viser likevel at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferd. Systemet har ikke alle de dataene som det skal rapporteres på. Dette medfører at det må føres skyggeregnskap, basert på data fra både MATS og andre systemer. Revisjonen vil påpeke at Mattilsynet dermed ikke har systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Vedlegg

Vedlegg 1 Jordbruksbedrifter med husdyr og jordbruksbedrifter med ymse husdyrslag per 1. mars, etter år¹

År	Jordbruks- bedrifter med husdyr	Storfe i alt	Mjølke- ku	Amme- - ku	Sau	Mjølke- -geit	Svin	Verpe- høner	Slakte- kylling ²
2008	33559	18787	13251	4858	15132	457	3126	1888	551
2009	32551	17851	12266	4920	14800	430	3031	1919	614
2010	32270	17136	11529	4972	14751	409	2929	2002	615
2011	31190	16500	10943	5002	14591	374	2781	1942	605
2012	30408	15819	10335	4932	14477	354	2678	1888	603
2013	29744	15337	9820	4939	14108	321	2548	1960	615
2014	29124	14800	9364	4838	14242	291	2443	1961	660
2015	28587	14354	8860	4884	14261	288	2343	2047	678
2016	28375	14114	8543	4950	14463	305	2369	2086	650
2017	28019	14022	8271	5187	14514	304	2405	2112	599
2018	27539	13643	7918	5388	14209	287	..	2117	..

¹Omfatter jordbruksbedrifter som søkte om produksjonstilskudd.

²Gjelder kyllinger slaktet i løpet av året.

.. = Oppgave mangler

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 2 Jordbruksbedrifter med husdyr og jordbruksbedrifter med ymse husdyrslag per 1. mars, etter fylke¹

Fylker (2018)	Jordbruks-bedrifter med husdyr	Storfe i alt	Mjølke-ku	Ammeku	Sau	Mjølke-geit	Svin	Verpehøner	Slakte-kylling ²
Østfold	709	290	124	155	185	-	..	94	..
Akershus og Oslo	639	289	121	167	245	-	..	79	..
Hedmark	1795	913	494	420	656	16	..	155	..
Oppland	2948	1732	1021	748	1331	35	..	152	..
Buskerud	1034	460	171	280	531	16	..	84	..
Vestfold	467	195	64	136	135	-	..	46	..
Telemark	721	332	86	224	369	16	..	68	..
Aust-Agder	473	236	87	141	240	-	..	45	..
Vest-Agder	872	477	221	253	492	-	..	71	..
Rogaland	3742	1952	1176	786	2523	11	..	276	..
Hordaland	2651	898	500	303	2096	29	..	202	..
Sogn og Fjordane	2322	1087	768	236	1500	49	..	136	..
Møre og Romsdal	2107	1153	745	299	1073	25	..	154	..
Trøndelag	3861	2335	1517	816	1292	-	..	303	..
Sør-Trøndelag (-2017)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nord-Trøndelag (-2017)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordland	1739	906	537	340	960	23	..	145	..
Troms - Romsa	758	279	191	77	452	61	..	82	..
Finnmark	240	109	95	7	129	-	..	25	..

¹Omfatter jordbruksbedrifter som søkte om produksjonstilskudd.

²Gjelder kyllinger slaktet i løpet av året.

.. = Oppgave mangler

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3 Antall dyrehold per år for de 39 dyreholderne med vedtak for alle dyr (før aktivitetsforbud ble fattet), i perioden 2009-2018

År	Antall dyreholdere med vedtak	Antall vedtak (inklusive hastevedtak)
2009	1	4
2010	5	19
2011	15	53
2012	11	65
2013	7	56
2014	25	188
2015	19	132
2016	25	161
2017	32	318
2018	14	71

Kilde: Datauttrekk fra Mattilsynet, registerdata fra MATS

Vedlegg 4 Dato og hjemmel for vedtak om pålegg i eksempelsak 1

Dato*	Hjemmel
10.03.2015	Forskrift om hold av storfe § 17 Tilsyn og stell
10.03.2015	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
05.03.2018	Forskrift om hold av storfe § 21 For og vann
05.03.2018	Forskrift om hold av storfe § 21a Foring av kalv
05.03.2018	Forskrift om hold av storfe § 7 Bygning og rom m.m.
05.03.2018	Forskrift om hold av storfe § 17 Tilsyn og stell
05.03.2018	Forskrift om hold av småfe § 11 Oppstalling
05.03.2018	Forskrift om hold av småfe § 20 For og vann
28.02.2018	Forskrift om hold av storfe § 21 For og vann
10.07.2018	Forskrift om hold av storfe § 10 Mosjon og beite

*Dato er «Sendt dato» i vedtaksfanen i Mats

Vedlegg 5 Dato og hjemmel for vedtak om pålegg i eksempelsak 2

Dato*	Hjemmel
09.03.2011	Forskrift om hold av svin § 16 Brannsikring i driftsbygninger med gris
18.05.2017	Forskrift om hold av svin § 21 Rotemateriale
18.05.2017	Forskrift om hold av svin § 20 Renhold
18.05.2017	Forskrift om hold av svin § 7 Bygning, rom m.m.
18.05.2017	Dyrevernloven § 6 Kompetanse og ansvar
18.05.2017	Forskrift om hold av storfe § 23 Oppholdsplass for kalver
23.05.2017	Forskrift om hold av svin § 20 Renhold
23.05.2017	Forskrift om hold av svin § 21 Rotemateriale
23.05.2017	Forskrift om hold av svin § 7 Bygning, rom m.m.
23.05.2017	Dyrevernloven § 6 Kompetanse og ansvar
21.06.2017	Forskrift om hold av svin § 25 Spesielle bestemmelser for purker og ungpurker
21.06.2017	Forskrift om hold av svin § 7 Bygning, rom m.m.

*Dato er «Sendt dato» i vedtaksfanen i Mats

Vedlegg 6 Dato og hjemmel for vedtak om pålegg for eksempelsak 3

Dato*	Hjemmel
06.07.2011	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
06.07.2011	Forskrift om hold av storfe § 16 Brannsikring
06.07.2011	Forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs
06.07.2011	Forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs
06.07.2011	Forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs
16.01.2012	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
08.04.2013	Forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs
08.04.2013	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
30.12.2013	Forskrift om hold av storfe § 24 Kaldfjøs
16.03.2015	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
20.03.2015	Forskrift om hold av storfe § 17 Tilsyn og stell
26.06.2015	Forskrift om hold av storfe § 17 Tilsyn og stell
26.06.2015	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
29.07.2015	Forskrift om hold av storfe § 22 Oppstalling
29.07.2015	Forskrift om hold av storfe § 21 For og vann
29.07.2015	853/2004 vedl. III, avsn. IX, kap 1 Rå melk og råmelk-primærproduksjon
29.07.2015	Forskrift om hold av storfe § 7 Bygning, rom m.m.
08.01.2016	Forskrift om hold av storfe § 21 For og vann
25.01.2016	Dyrevelferdsloven § 15 Bygninger, gjerder og andre mindre innretninger
10.11.2017	Forskrift om sporbarhet og merking av storfe § 3

*Dato er «Sendt dato» i vedtaksfanen i Mats