

Deres ref:  
Vår ref:  
Dato:  
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## HØRING

### - FORSLAG OM ENDRING AV FORSKRIFT 30. juni 2014 nr 925 OM OVERTREDELSESGEBYR ETTER DYREVELFERDSLOVEN

Mattilsynet foreslår å endre forskriften om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven. Forslaget sendes nå på høring på vegne av Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

#### Hovedinnhold i forskriftsutkastet

Det foreslås å utvide forskrift om overtredelsesgebyr, slik at denne sanksjonsformen kan benyttes mot flere lovbrudd enn det som gjelder i dag. De viktigste endringene som forslaget fører med seg, er at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om

- adgang til sted og plikt til å yte bistand,
- Forbud mot aktiviteter.

Det foreslås også å øke den øvre rammen for hvor stort overtredelsesgebyret kan være. Det foreslås også å innføre mulighet til å ta hensyn til lovbrøyterens økonomi når gebyret skal utmåles.

## **1. Bakgrunnen for forslaget**

Da den nye loven om dyrevelferd trådte i kraft 1. januar 2010, ble overtredelsesgebyr innført som en ny administrativ sanksjon for overtredelser av dyrevelferdsloven. Etter § 34 første ledd kan Mattilsynet ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. I paragrafens tredje ledd er det gitt adgang til å gi nærmere forskrifter om overtredelsesgebyr, herunder bestemmelser om fastsettelse og beregning av gebyret.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon der den ansvarlige blir pålagt å betale en sum penger til statskassen for et lovbrudd som er begått. Gebyret skal normalt ikke benyttes når overtredelsen er så alvorlig at forholdet skal anmeldes til politiet. Den øvre grensen for overtredelsesgebyret er der lovbruddet er så alvorlig at det normalt skal reageres med fengsel. Dette gjelder selv om det er en virksomhet som er ansvarlig for lovbruddet, og som dermed ikke kan idømmes fengsel.

For å sikre at bruken av overtredelsesgebyret ble benyttet på en enhetlig og forutberegnelig måte, ble det besluttet å fastsette en egen forskrift med en beskrivelse av hvilke overtredelser i loven som kunne føre til et overtredelsesgebyr, og hvilken øvre og nedre grense som skulle gjelde for gebyrets størrelse. Landbruks- og matdepartementet fastsatte forskriften om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven 30. juni 2014. Forskriften ble utarbeidet med utgangspunkt i de erfaringene man hadde om relevante lovbrudd, og de forventninger man hadde til om gebyret kunne virke forebyggende mot senere overtredelser.

Mattilsynet har benyttet overtredelsesgebyr i ulike saker ved forskjellige typer lovbrudd, og det har nå utviklet seg en forvaltningspraksis med hensyn på både når gebyret benyttes, og hvilket nivå gebyret skal settes til. Vi ser imidlertid at forskriften § 4, der det blir angitt hvilke typer overtredelser som kan lede til overtredelsesgebyr, fører til noen utilsiktede begrensninger. Det er ulike brudd på dyrevelferdslovens bestemmelser som er utelatt fra forskriften, der et overtredelsesgebyr ville vært svært godt egnet for å forebygge mot senere overtredelser.

Vår erfaring viser også at gebyrets øvre grense på 15 G (grunnbeløp) ikke er tilstrekkelig høy. Konsekvensene av dette er at virksomheter kan bryte regelverket på en uaktsom måte og få høyeste gebyrsats, uten at gebyret er tilstrekkelig høyt til å forhindre en betydelig inntjening ved å bryte reglene.

Vi vil i det følgende gjennomgå de ulike bestemmelsene i dyrevelferdsloven som vi mener bør inngå i forskriften § 4. Vi foreslår samtidig endringer i forskriften § 3, § 5, § 6 og § 7.

## **2. Innholdet i forskriftsutkastet**

### **2.1 Definisjoner**

Det foreslås å fjerne § 3 d) som utgjør definisjon av begrepet «omsetning». Forskriften benytter ikke dette begrepet, og definisjonen har derfor ingen selvstendig verdi.

Samtidig foreslås det å endre definisjonen av begrepet «virksomhet», slik at det harmonerer med definisjonen av begrepet «foretak» i forvaltningsloven § 46 første ledd, annet punkt.

### **2.2 Innføring av overtredelsesgebyr ved brudd på dyrevelferdsloven § 18 om adgang til sted og plikt til å yte bistand**

Mattilsynet skal ifølge dyrevelferdsloven § 18 ha uhindret adgang til sted eller lokale der det er grunn til å tro at det holdes dyr eller foregår annen aktivitet omfattet av loven. Dersom tilsynsmyndigheten ikke gis uhindret adgang, og det er grunn til å tro at dyr er utsatt for unødige påkjenninger eller belastninger, kan tilsynsmyndigheten om nødvendig likevel ta seg inn med politiets bistand. Politiet skal ha tilsvarende adgang når de er anmodet av tilsynsmyndigheten om å bistå.

Det foreslås at Mattilsynet gis mulighet til å benytte overtredelsesgebyr hvis den ansvarlige for dyreholdet eller aktiviteten bryter loven gjennom å hindre tilsynet adgang til sted eller lokaler, jf § 18.

Bakgrunnen for forslaget er at Mattilsynet i noen tilfeller opplever å bli hindret i å føre tilsyn fordi den ansvarlige nekter å gi slik tilgang uten å ha noen legitim grunn. Målet er oftest å hindre Mattilsynet i å gjennomføre en inspeksjon. I slike tilfeller må Mattilsynet kontakte politiet for å få den nødvendige tilgangen. Dette medfører stor bruk av ressurser for både politiet og tilsynsmyndighetene, uten at dette merarbeidet i dag får noen konsekvenser for den ansvarlige.

Dersom det gis mulighet til å benytte overtredelsesgebyr i slike tilfeller, vil det sannsynligvis gjøre det enklere å få adgang uten å måtte tilkalle politiet. Overtredelsesgebyret vil særlig være aktuelt i næringsmessig dyrehold når unnlatsen gjentar seg til tross for at det har blitt informert om plikten til å gi uhindret adgang.

Det foreslås at det benyttes fast gebyr for denne type overtredelser. Dette utgjør 7 R. Ved gjentatte lovbrudd kan gebyret utmåles etter en individuell vurdering etter § 6 i forskriften.

#### ***Konsekvenser av forslaget***

I dagens situasjon er det svært små muligheter for å reagere mot den som unnlater å gi Mattilsynet tilgang til sted der det holdes dyr, eller drives andre aktiviteter omfattet av dyrevelferdsloven, slik de er forpliktet til. I de tilfellene tilsynsobjektet systematisk nekter Mattilsynet adgang til dyreholdet, vil muligheten til å kunne ilegge gebyr medføre at tilsynsmyndigheten raskere får adgang til steder hvor det holdes dyr ved senere anledninger.

Endringen tar først og fremst sikte på å bidra til at ordinære inspeksjoner i produksjonsdyrehold kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Det gir dårlig utnyttelse av samfunnets ressurser når Mattilsynet må kontakte og avvente politiets bistand for å kunne gjennomføre inspeksjoner.

Etter sin ordlyd kan endringen også benyttes i private kjæledyrhold der tilsynet nektes adgang. Et gebyr vil likevel i slike tilfeller sjelden ha en allmennpreventiv effekt ettersom resultatet i liten grad blir gjort kjent. Slike saker er ofte sammensatte, og overtredelsesgebyr vil derfor i liten grad virke individualpreventivt. Vi ser derfor ikke at overtredelsesgebyr vil bli benyttet ved private kjæledyrhold i særlig grad. Ved større kjæledyrhold med mange dyr kan det være relevant å benytte overtredelsesgebyr på linje med rene produksjonsdyrehold. Endringen vil dermed i liten grad få konsekvenser for andre enn de som driver med produksjonsdyr.

Målet er å oppnå adgang til sted der det holdes dyr slik loven angir, og at det skal få konsekvenser for den ansvarlige dersom slik adgang ikke blir gitt. Dersom den forventede effekten oppnås, vil det i enkelte tilfeller gi store innsparinger gjennom at inspeksjonen tar kortere tid, og at politiet slipper å benytte tid på å bistå Mattilsynet. Fordelene som de samfunnsmessige innsparingene fører til, vil helt klart oppveie de ulempene som den ansvarlige blir påført fordi vedkommende unnlater å følge loven.

### **2.3 Overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse av vedtak om forbud mot aktiviteter**

Det foreslås å innføre mulighet for Mattilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på vedtak om forbud mot aktiviteter etter dyrevelferdsloven § 33.

Med den nye dyrevelferdsloven fikk Mattilsynet i § 33 adgang til å fatte vedtak om å forby aktiviteter med dyr. Før 2010 var det kun domstolene som kunne ilegge et slikt forbud i forbindelse med en straffesak. Mattilsynet har siden 2010 fattet et betydelig antall vedtak om slike forbud. Det legges samtidig ned mye arbeid for å avvikle eller redusere de aktuelle dyreholdene i samsvar med vedtaket. Vedtaket om aktivitetsforbud tilsier at et senere dyrehold kan avvikles under henvisning til vedtaket, uten at det påvises nye brudd på loven.

Det viser seg at viljen til å etterkomme slike pålegg varierer. Det hender at noen som har fått aktivitetsforbud, fortsetter med aktiviteter de har fått forbud mot, eller har flere arter eller et større antall individer enn de har lov til.

Mattilsynet kan i slike situasjoner gå inn og avvikle eller redusere dyreholdet i medhold av det opprinnelige vedtaket, men det er få muligheter til å reagere mot overtredelsen ut over dette. Den eneste muligheten er å melde forholdet til politiet, som så må følge opp saken. Slike saker ender normalt opp med en bot eller forenklet forelegg.

Noen ganger blir vedtaket om aktivitetsforbud effektivt gjennom at dyrene blir overført til andre. Deretter blir dyrene helt eller delvis stelt av personen med aktivitetsforbud, uten at Mattilsynet klarer å avdekke dette før det har gått en tid. I mellomtiden må Mattilsynet vurdere om den nye dyreholderen følger opp vilkårene for levemiljø, tilsyn og stell av dyrene på en forsvarlig måte. I slike situasjoner bør det kunne ilegges overtredelsesgebyr også til den som lar dyrene få tilsyn og stell av personer med forbud mot slike aktiviteter.

Hensikten med innføring av overtredelsesgebyret var at Mattilsynet selv skulle kunne reagere mot de mindre alvorlige overtredelsene, og at politianmeldelse skulle forbeholdes de mer alvorlige overtredelsene. I den grad brudd på forutsetningene i et vedtak om forbud mot aktiviteter har ført til at dyr lider, vil Mattilsynet alltid vurdere å politianmelde forholdet. For brudd på vedtaket som ikke har ført til at dyr har blitt påført store lidelser, og der reaksjonen i dag vil være en bot, vil det være i tråd med formålet med overtredelsesgebyr at Mattilsynet får adgang til å benytte overtredelsesgebyr.

Målet med et overtredelsesgebyr er at det skal ha en preventiv effekt for å sikre at forbudet ikke brytes. Det kan samtidig være vanskelig å oppdage at aktivitetsforbudet ikke etterleves. Det vil dermed være viktig at gebyret ikke settes for lavt når noen unnlater å etterkomme aktivitetsforbudet. Praksis fra politiet viser at denne type overtredelser fører til bot på inntil kr. 15.000. Det vil være naturlig at et overtredelsesgebyr fra Mattilsynet vil ligge rundt dette nivået, med mulighet for å regulere beløpet opp eller ned, alt etter hvor alvorlig overtredelsen er.

#### ***Konsekvenser av forslaget***

Mattilsynet fører ikke tilsyn med velferden til dyr når det ikke er dyr til stede, og prioriterer normalt ikke å føre tilsyn et sted etter at et dyrehold er avviklet. Brudd på vedtak om at vedkommende ikke har anledning til å holde dyr, blir først og fremst kjent for Mattilsynet når det kommer inn en bekymringsmelding fra personer som kjenner til forbudet. Dersom en dyreholder får vedtak om

delvis forbud mot aktiviteter, vil eventuelle brudd på forutsetningene i vedtaket kunne oppdages ved risikobaserte inspeksjoner.

Gjennom å gi Mattilsynet en mulighet til å gi en administrativ sanksjon ved overtredelse av et forbud mot aktiviteter, vil saken kunne avsluttes uten at politiet involveres. Økonomisk reaksjon vil kvalitativt være den samme reaksjonsformen som ved en politianmeldelse, men med mindre bruk av offentlige ressurser. En økonomisk reaksjon vil virke forebyggende mot at vedkommende på nytt gjennomfører aktiviteter i strid med aktivitetsforbudet.

Etter lovens ordlyd vil det etter Mattilsynets oppfatning også være mulig å ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt lar personer med aktivitetsforbud stelle sine dyr. Gebyr for denne type overtredelser vil kunne forebygge at dyrehold registreres på andre personer for å omgå forbudet.

Dersom det oppdages flere lovbrudd i tillegg til brudd på aktivitetsforbudet, vil brudd på vedtaket kunne få betydning for overtredelsens alvorlighetsgrad og dermed også utmåling av gebyret.

Overtredelsesgebyret vil kunne benyttes ved overtredelser som skjer etter at forskriften trer i kraft, selv om vedtaket om aktivitetsforbudet er fattet på et tidligere tidspunkt.

## **2.4 Endring av den maksimale satsen for gebyret til 100 G**

Det foreslås å øke den maksimale satsen for overtredelsesgebyr fra 15 G til 100 G for virksomheter.

Etter gjeldende bestemmelse i forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven § 6 annet ledd bokstav b er det ikke adgang til å ilegge et overtredelsesgebyr som overstiger 15 G. Gebyr i denne størrelsesorden blir brukt når den skyldige har hatt inntjening ved å bryte loven. 15 G utgjør pr 1. mai 2018 kr. 1.453.245,-. Dette beløpet har så langt vært tilstrekkelig for å ta høyde for inntjening for landbasert aktivitet med produksjonsdyr. Når det gjelder ulovlige handlinger innenfor akvakulturnæringen, viser det seg derimot at beløpet ikke er tilstrekkelig til å kunne veie opp for ekstraintjeningen som selv uaktsomme handlinger kan føre med seg.

I en klagesak avgjort ved hovedkontoret innenfor akvakulturnæringen ble det i 2015 begått en uaktsom handling som påførte svært mange fisk store lidelser og død. Den forsvarlige handlemåten tilsa at de burde slaktet all fisken på et langt tidligere tidspunkt. De valgte isteden å føre opp den øvrige fisken fram til fastsatt slaktetidspunkt. Unnlåtelsen av å slakte ut all fisken tilførte selskapet en ekstra inntjening på ca. 6 millioner kroner. Den maksimale gebyrsatsen var på dette tidspunktet kr. 1.388.640,-. Den totale verdien på fisken som ble slaktet, utgjorde ca. 26 millioner kroner.

For at gebyret skal ha den ønskede allmenn- og individualpreventive effekten og forebygge mot senere overtredelser, forutsettes det at gebyret ikke settes lavere enn inntjeningen skulle tilsi. Den øvre grensen for et overtredelsesgebyr må derfor justeres opp betydelig sammenlignet med dagens nivå. Dersom gebyret justeres opp til 100 G, vil dette kunne danne grunnlag for et gebyr på inntil kr. 9.688.300,- etter dagens sats for G. Dette vil trolig fange opp gevinsten for de fleste overtredelsene av regelverket for fiskevelferd.

### *Konsekvenser av forslaget*

Dagens situasjon innebærer at saken bør politianmeldes dersom inntekten fra lovbruddet overstiger 15 G. Dersom den ulovlige handlingen har vært begått forsettlig eller grovt uaktsomt, har politiet en mulighet til å ilegge en bot som overstiger inntjeningen. Ved uaktsomme overtredelser er det kun Mattilsynet som kan ilegge gebyr, og da avgrenset til 15 G.

Med en øking i den øvre ramme for overtredelsesgebyr vil det være mulig å gi en forholdsmessig reaksjon også ved uaktsomme overtredelser med stor inntjening. Dersom slike overtredelser blir politianmeldt, vil konsekvensen i dag være en frifinnelse på grunn av mangel på forsett eller grov uaktsomhet jf dyrevelferdsloven § 37.

Den foreslåtte endringen vil sannsynligvis kun få betydning for akvakulturnæringen og trolig ikke for landbasert husdyrproduksjon. Det er vanskelig å se for seg at lovbrudd i landdyrproduksjonen vil kunne føre til økt inntjeningen til de nivåene det her er tale om.

Dersom Mattilsynet gis mulighet til å ilegge gebyr for uaktsomme overtredelser der inntjeningen er stor, vil det kunne skjerpe aktsomheten innenfor akvakulturnæringen. Dette vil kunne få positiv effekt på velferden til fisken. For de som har ingen eller liten fortjeneste ved å bryte reglene, vil endringen ikke ha noen betydning.

### **2.5 Endring av hvilke momenter det kan legges vekt på i vurderingen av om virksomheter skal ilegges overtredelsesgebyr**

Dagens ordlyd i § 5 første ledd tilsier at det skal legges vekt på ulike momenter når det skal tas stilling til om det skal ilegges overtredelsesgebyr til virksomheter. Det innebærer at momentene skal vurderes selv om de ikke er relevante i den aktuelle saken. En tilsvarende momentliste finnes ikke når det skal vurderes om private skal ilegges overtredelsesgebyr, men både loven og forskriftens formulering «kan» tilsier at det må foretas en tilsvarende vurdering.

Mattilsynet ser ikke at det er behov for å vurdere hvert av de ulike momentene dersom momentet ikke er relevante for spørsmålet. Listen oppfattes heller ikke som uttømmende. Det kan derfor i noen tilfeller være aktuelt å ta med momenter som ikke er nevnt. Det foreslås derfor å endre formuleringen «skal» til «kan» i forskriften § 5 annet ledd.

Det foreslås samtidig å endre momentlisten i § 5 annet ledd a) – f) slik at den samsvarer med forvaltningsloven § 46 annet ledd.

#### *Konsekvenser av forslaget*

Det forventes ikke at endringen vil ha betydning for bruken av overtredelsesgebyr. Endringen vil imidlertid føre til at det ikke vil være behov for å drøfte momenter som åpenbart ikke har noen relevans i saken. Harmonisering med forvaltningsloven § 46 vil skape enda større forutsigbarhet om hvilke momenter det skal legges vekt på.

### **2.6 Endring i § 7 Overtredelsesgebyr etter faste satser for bestemte overtredelser**

Mattilsynets mener at konkrete krav til kompetanse, meldeplikt og plikt til å ha installert alarm for området akvakultur er egnet for faste gebyr, på tilsvarende måte som for landdyr. Vi foreslår derfor at følgende bestemmelser omfattes av § 7:

- forskrift 17. juni 2008 nr. 820 om transport av akvakulturdyr § 12 om kompetanse
- forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg § 6 om kompetanse annet og tredje ledd jf. fjerde ledd, og § 21 om alarm annet ledd
- forskrift 30. oktober 2006 nr. 1250 om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr § 11 om kompetanse

#### *Konsekvenser av forslaget*

Det forventes ingen økning i bruken av overtredelsesgebyr for denne type lovbrudd. Dersom lovbruddet gjentar seg, vil det være åpning for å utmåle gebyret individuelt etter § 6.

## **3. Høringssvar**

Høringssvar sendes inn via lenke på Mattilsynets nettside: [\[Legg inn lenke til regelverksprosessen her, høyreklikk og velg «rediger hyperkobling» og skriv deretter inn navnet på regelverksprosessen\]](#) Alle høringssvar vil bli offentliggjort.

Høringsfrist: [dd. måned 20xx](#)