

Nærings- og fiskeridepartementet
v/Nina E. Vinje og Fredrik Venold

Sendes kun på epost til postmottak@nfd.dep.no

Oslo, 1. september 2023

REGULERING AV FISKEVELFERD: FUNKSJONSKRAV ELLER DETALJKRAV I LAKSELUSREGELVERKET

1. INNLEDNING

På Nærings- og fiskeridepartementets innspillsmøte om fiskevelferd på Aqua Nor den 24. august 2023 holdt jeg et innlegg om *regulering av fiskevelferd: valget mellom funksjonskrav eller detaljkrav*. Deltakerne på møtet ble invitert til å sende inn skriftlige innspill i ettertid. Dette brevet er en skriftlig og utdypet versjon av innlegget jeg holdt i innspillsmøtet.

2. FUNKSJONSKRAV ELLER DETALJKRAV I REGULERING AV LAKSELUS

Lusregelverket i dag består i stor grad av detaljkrav. Maksantall på lus og frekvens for lusetelling er eksempler på detaljregulering, og tilsvarende de rettslige konsekvensene ved manglende etterlevelse. Samtidig ser vi at de behandlingene som gjennomføres for å overholde lusekravene fører til velferdsmessige utfordringer for fisken.

Mattilsynets sanksjonsmeny er omfattende. Og risikoen for midlertidig reduksjon av lokalitets-MTB ved gjentatte brudd på regelverket, eller tapte muligheter for unntaksvekst eller skjerming mot nedtrekk etter produksjonsområdeforskriften § 12,¹ bidrar til at det gjennomføres flere avlusingsoperasjoner enn ønskelig. Statistisk sett er det flere lokaliteter i røde produksjonsområder som scorer ut fra § 12-kriteriene. Dette viser at unntaksvekst og nedtrekksskjerming nettopp er særlig viktig i disse regionene.

Det er mange fordeler med detaljkrav. Objektive kriterier skaper forutsigbarhet for næringsaktørene, samtidig som det er effektivt for forvaltninga å håndheve.

Funksjonskrav er på den annen side mer skjønnsmessige, og sånn sett også mer diffuse. Samtidig gir det større fleksibilitet og legger til rette for en dynamisk forståelse i lys av teknologisk utvikling og ny kunnskap om fiskens velferd og helse.

¹ FOR-2017-01-16-61

Et eksempel på funksjonskrav er § 5 første, tredje og fjerde ledd i akvakulturdriftsforskriften med generelle krav til *forsvarlig* drift:²

"Driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig.

(...)

Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig.

Gjennomføringen av aktivitet i tilknytning til driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig."

Man kan tenke seg at man i stedet for absolutte lusekrav, i større grad overlater vurderingene av om det vil være *nødvendig* og *forsvarlig* å avluse til oppdretter. Regelmessige, etterprøvbare, konkrete og helhetlige forsvarlighetsvurderinger vil kunne være et godt alternativ til det systemet vi har i dag.

3. BETYDNINGEN AV INTERNKONTROLL OG RISIKOBASERT TILSYN

Gjennom forskrift om IK-Akvakultur er oppdretterne underlagt omfattende krav til internkontroll.³ Internkontroll er et godt egnet instrument for å overvåke at forsvarlighetsvurderingene er tilstrekkelig dekkende og gode, og utgjør derfor en viktig forutsetning for at funksjonskrav skal fungere i praksis.

Formålsbestemmelsen i § 1 viser til at det skal "*gjennomføres et systematisk styrings- og forbedringsarbeid slik at krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen blir oppfylt*". I § 5 blir internkontrollens innhold nærmere presisert.

Etter § 5 plikter oppdretterne blant annet å kartlegge farer og problemer, og på bakgrunn av dette vurdere risiko og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

Mattilsynet fører nå et risikobasert tilsyn med havbruksnæringen. I en risikobasert tilsynsmodell vil kjennskap til hvordan aktørene jobber med internkontroll være sentralt. Internkontroll kan være et viktig verktøy for dialog og åpenhet mellom forvaltningen og næringsaktørene.

Fra et effektivitetsperspektiv er krav til internkontroll og risikobaserte tilsyn en god modell. Ved å foreta samlede tilsyn av større selskaper med utgangspunkt i deres internkontrollsystemer, vil både forvaltningen og næringsaktørene kunne spare tid og økonomiske ressurser.

Flere av risikofaktorene som ligger til grunn for tilsynsprøvingen er også mulig å vurdere gjennom fjernkommunikasjon hvor aktørene sender over dokumentasjon. Slike tilsyn vil kunne bidra til å forenkle og forbedre selve inspeksjonen, ettersom Mattilsynets inspektører slipper å reise ut til de aktuelle anleggene, men har mulighet til å forberede seg på forhånd dersom fysisk tilsyn er nødvendig.

4. VIKTIGHETEN AV ANSVARLIGGJØRING OG EIERSKAP TIL REGELVERKET

Detaljkrav som slår feil ut i praksis utgjør ikke bare en risiko for fiskevelferd og -helse. Det er også en kime til frustrasjon hos næringsaktørene, og noe som kan gå utover tilliten til myndighetene. Generelle funksjonskrav som innebærer ansvarliggjøring av oppdretterne, vil

² FOR-2008-06-17-822

³ FOR-2004-03-19-537

kunne føre til en sterkere opplevelse av eierskap til kravene, og dermed også høyere grad av etterlevelse, samt treffsikkerhet med hensyn til den konkrete risikoen.

Ansvarliggjøring og eierskap henger også tett sammen med kravene til internkontroll. Funksjonskrav med betydelig ansvarliggjøring av oppdretterne fordrer en tett dialog mellom næringsaktørene og de relevante sektormyndighetene.

5. AKVAKULTURREGELVERKET MÅ VURDERES SAMLET

Vi vil understreke viktigheten av at de ulike lovene og forskriftene ses i sammenheng, herunder regler om tillatelser og drift. Havbruk er komplekst og omfattende. Og det biologiske grunnlaget for driften innebærer nødvendigvis en viss grad av usikkerhet.

Krav til én side av driften eller tillatelsessystemet vil i praksis også virke inn på andre sider. Det som reguleres av de ulike lovene og forskriftene henger sammen. Dette må også regelverket reflektere og ta høyde for.

6. AVSLUTNING

Det kan være at detaljkrav er den beste løsningen for å regulere enkelte forhold knyttet til lakselus. Kanskje er det ikke realistisk å fullt ut overlate til oppdretter å foreta løpende forsvarlighetsvurderinger for å sikre god velferd og helse for fisken. Vi mener likevel at det vil være klokt å i større grad implementere funksjonskrav i regelverket for havbruk generelt, og for lakselus spesielt.

I den grad havbruksnæringa skal reguleres av detaljkrav, er det i hvert fall klart at disse må koordineres med hverandre – også på tvers av forskriftene.

Med vennlig hilsen
ADVOKATFIRMAET SCHJØDT AS

Sigrid Ratvik Østvik
Advokatfullmektig

sigrid.ostvik@schjodt.com