

Innspill fra Ode AS til Forskrift om styring av akvakultur (akvastyringsforskriften)

Forslaget til ny forskrift om styring av akvakultur er et viktig og positivt bidrag til å styrke risikostyring, dyrevelferd og miljøhensyn i næringen. Fra Ode, som en relativt liten aktør i en ung næring med oppdrett av torsk, opplever vi samtidig at forskriften innebærer et betydelig løft i krav til metode, dokumentasjon og systematikk. Vårt hovedanliggende er imidlertid ikke kun forskjeller mellom små og store aktører, men hvordan regelverket i praksis vil fungere operasjonelt – også i større selskaper med etablerte systemer. Selv der systemer er på plass, må kravene være forståelige og anvendelige helt ned på lokalitetsnivå, hvor de faktiske vurderingene gjøres i drift. Krav om lokalitetsspesifikke vurderinger består, samtidig som det legges opp til et omfattende nivå av analyser og dokumentasjon.

Slik forskriften fremstår, kan den bidra til et økt fokus på system- og skrivebordsarbeid, med risiko for at oppmerksomheten flyttes bort fra de praktiske vurderingene i operasjonell drift. Omfanget av krav til analyser, risikovurderinger og dokumentasjon, kombinert med kompetansekrav, fører til at vurderinger i større grad må løftes opp i organisasjonen, og at handlingsrommet for bruk av operativ erfaring og skjønn blir mindre. Samtidig er det ikke lagt opp til noen overgangsordning, til tross for at det – slik det også er pekt på i presentasjoner fra forvaltningen – er et betydelig gap mellom dagens praksis og det nivået forskriften legger opp til. Dersom store deler av næringen i dag ligger på et middels eller lavere nivå når det gjelder helhetlig risikostyring, innebærer dette et omfattende løft på kort tid.

Videre reiser forskriften enkelte prinsipielle spørsmål. Dersom virksomheter setter strengere interne mål enn det som følger av regelverket, kan manglende måloppnåelse i praksis bli tolket som avvik fra forskrift, noe som kan virke lite hensiktsmessig. I tillegg er det innført krav om at innehaver skal sikre leverandørers etterlevelse, uten at det er tydelig avgrenset hvor dette ansvaret slutter. Samlet sett mener vi det er viktig at forskriften utformes slik at den både ivaretar høye ambisjoner for næringen og samtidig er praktisk gjennomførbar, tydelig avgrenset og tilpasset hvordan akvakultur faktisk drives i praksis. Det bør også tydeliggjøres hvordan forskriften er ment å understøtte helhetlige vurderinger på virksomhetsnivå, samtidig som vurderingene fortsatt skal være reelt forankret og deltakende ned til operativt nivå og lokalitet.

Forskriften reiser også spørsmål om beredskap. For virksomheter med overordnet beredskapsplan på konsernnivå og lokal operativ beredskap, er det viktig at et eventuelt tilsyn vurderer beredskapsarbeidet på riktig nivå og ser helheten i virksomhetens organisering. Den nye forskriften bør derfor tydeliggjøre hva som forventes ved ettersyn av beredskapsplaner, og legge til rette for tydelig rollefordeling, effektiv informasjonsflyt og samhandling mellom virksomhetene og nasjonale beredskapsorganer. Dette er særlig

viktig fordi akvakulturanlegg utgjør en del av Norges matberedskap og nasjonale forsyningssikkerhet.

§ 2-2 Prinsipper for risikoreduksjon

Bestemmelsen er vid og skjønnsmessig formulert, og stiller krav som kan bli krevende å avgrense i praksis. Uttrykk som så langt det er mulig, de beste resultater, vesentlig misforhold og kravet om vurderinger i alle faser av virksomheten gir betydelig tolkningsrom. Utfordringen er ikke bare at mindre virksomheter kan få større byrder, men at kravene også i større virksomheter må kunne omsettes til praktiske vurderinger på lokalitetsnivå. Når bestemmelsen samtidig krever vurderinger i alle faser av virksomheten, er det behov for en tydeligere forståelse av hvordan dette skal gjennomføres helhetlig uten at styringssystemet blir unødig tungt eller fjerner ansvar og skjønnsutøvelse fra operativ drift. Kravet om å velge løsninger som reduserer usikkerhet og erstatter faktorer med mindre skadepotensial trekker også i retning av et BAT-lignende nivå, som kan være krevende å håndtere i praksis.

Kravet om å velge «de beste løsningene» kan også ha utilsiktede konsekvenser for utvikling og innovasjon. Nye løsninger som potensielt kan gi bedre resultater på sikt, men som krever betydelige investeringer og testing, kan bli nedprioritert dersom regelverket i praksis innebærer en forventning om full implementering av det som alltid er «dagens beste teknologi». Dette kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre pilotering og gradvis innføring av ny teknologi.

§ 2-8 Kompetanse

Selv om paragrafen er kort, er den svært vid i rekkevidde. Den omfatter alle aktiviteter etter forskriften og akvakulturlovgivningen for øvrig, og favner derfor langt mer enn daglig drift alene. Det innebærer i praksis et bredt krav til faglig kapasitet i virksomheten, også der oppgavene blir mer analyse- og systemrettede. For mindre virksomheter, hvor få personer ofte dekker mange funksjoner, kan dette gi en relativt større belastning enn i større selskaper som har egne støttefunksjoner og lettere kan fordele kompetansebehovet internt.

§ 3-1 Generelle krav til analyser

Paragrafen etablerer et omfattende krav til analysearbeid, både når det gjelder kvalitet, struktur, oversikt og vedlikehold. Krav om beste tilgjengelige kunnskap, samlet oversikt, konsistens mellom analyser, helhetlig presentasjon og løpende oppdatering tilsier et styringssystem med høy grad av modenhet. Dette vil normalt være lettere å håndtere i større virksomheter som har dedikerte fagmiljøer og administrative ressurser, men også der må analysene kunne brukes som reelle beslutningsgrunnlag i driften og ikke primært utvikles for å tilfredsstille dokumentasjonsbehov. Forskriften beskriver i stor grad metodekrav, men i mindre grad hvilket innhold og hvilken sammenheng som forventes

mellom analyser, mål og tiltak. Her er det behov for tilstrekkelig tydelighet til å sikre en lik forståelse i næring og tilsyn, uten at regelverket blir så detaljert at det hindrer faglig skjønn eller en hensiktsmessig tilpasning til ulike virksomheter.

§ 3-2 Krav til risikovurdering

Forslaget bygger videre på eksisterende krav med en intensjon om å tydeliggjøre at ansvar for styringssystem ligger på øverste nivå og at risikovurderinger skal danne grunnlaget for virksomhetens mål. Paragrafen stiller detaljerte og metodisk krevende krav til risikovurdering. Det er ikke bare snakk om å identifisere risiko, men også å analysere årsak, sannsynlighet, konsekvens, usikkerhet, tiltak og å sammenstille dette til et samlet risikobilde som skal være kjent i virksomheten og danne grunnlag for mål. Sammenhengen mellom strategiske mål og konkrete risikoreduserende tiltak bør imidlertid tydeliggjøres bedre, slik at det blir klart hvilke koblinger forskriften faktisk krever. Uten en slik presisering kan kravene bli tolket ulikt og skape usikkerhet både i virksomhetene og i tilsynet. Det er også viktig at det er selve kvaliteten i risikostyringen som står i sentrum, ikke nødvendigvis at alle virksomheter bruker identisk terminologi. En viss fleksibilitet i begrepsbruk vil gjøre det enklere å tilpasse metodikken til virksomheter med ulik størrelse, kompleksitet og organisering. Samtidig består behovet for lokalitetsspesifikke vurderinger, og dette gjør det særlig viktig at risikovurderingene fungerer i praksis helt ned til operativt nivå.

§ 3-3 Krav til barrierer

Krav til etablering, overvåking, vedlikehold, valg av barrierer med størst effekt, uavhengighet mellom barrierer og kjennskap til ytelseskrav innebærer et betydelig nivå av strukturering og dokumentasjon. Dette er lettere å utvikle og standardisere i større virksomheter med tekniske støttefunksjoner og mer robuste systemer. Samtidig må barrierene inngå som en del av virksomhetens samlede styring og støtte praktisk ledelse og drift, ikke bli et mål i seg selv. Dersom metodikk og dokumentasjonskrav gis for stor plass, kan resultatet bli styringssystemer som i større grad tilfredsstiller tilsynsbehov enn fungerer som reelle verktøy for risikoreduksjon og forbedring i praksis.

§ 4-3 Ikrafttredelse

En umiddelbar ikrafttredelse, samtidig som eksisterende forskrift oppheves, gir liten tid til å bygge opp eller tilpasse styringssystemer til et mer detaljert og omfattende kravbilde. Når flere av de nye bestemmelsene stiller større krav til analyser, risikovurderinger, barrierer og kompetanse, vil omstillingskostnaden i praksis bli tyngre for mindre virksomheter enn for større selskaper. Store aktører har oftere eksisterende systemer og interne ressurser som gjør rask implementering mulig, mens mindre virksomheter i større grad må bruke ledertid eller kjøpe ekstern bistand for å oppfylle kravene. Samtidig vil også større virksomheter ha behov for tid til å sikre at nye krav faktisk er implementert og forstått i hele organisasjonen, herunder på lokalitetsnivå.