



SJØMATBEDRIFTENE

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet

Postboks 185
5804 Bergen
Deres referanse 23/15848

(Sendes elektronisk)

Trondheim, 16. mars 2026

Høring – Forslag til forskrift om styring av akvakultur

Bakgrunn

Sjømatbedriftene ønsker å takke for muligheten for å gi innspill på forslag til forskrift om styring av akvakultur. Sjømatbedriftene organiserer mange ulike selskaper som er omfattet av IK-forskriften og vil bli omfattet av forslagets forskrift. Vår medlemsmasse strekker seg fra små oppdrettere med få ansatte og konsesjoner, til store konsern som driver med både tradisjonell oppdrett, eller oppdrett på land.

FNs matorganisasjon («FAO») har påpekt at en betydelig vekst i akvakulturproduksjon er nødvendig for å møte verdens voksende matbehov på en mer klimavennlig måte. Ifølge FAO vil det globale behovet for akvakulturproduksjon må øke med 25 % innen 2050 bare for å opprettholde dagens per capita forbruk av fisk og sjømat, gitt befolkningsveksten. FAO legger videre til grunn i sin tilstandsrapport for verdens sjømatprodusenter at havbruksnasjonen Norge, ikke vil øke den totale sjømatproduksjonen i perioden frem til 2032. Norske havområder er svært godt egnet for sjømatproduksjon. Sjømatbedriftene mener at Norge har en plikt å produsere mer sunn og klimavennlig sjømat, for en raskt voksende global befolkning.

Sjømatbedriftene er enige i formålene som forslaget bygger på. Det er viktig at alle aktører som driver med akvakultur har et velfungerende styringsverktøy med solide risikovurderinger og planer for eventuelle hendelser. At regelverk med jevne mellomrom oppdateres på bakgrunn av ny kunnskap, erfaringer eller endringer i behov er også fornuftig. Likevel mener vi at forskriften må være tydeligere på flere punkter, som akseptnivå for risiko, avgrensning av plikter, generell forutsigbarhet i forvaltningen av dette regelverket og en reell og god overgangsperiode.

Det er viktig for oss å peke på at styringssystemet etter dette forslaget, må bli et arbeidsverktøy for bedre drift, og ikke byråkratisk dokumentregime uten endelige mål. Vi vil videre gi våre innspill til Fiskeridirektoratets og Mattilsynets forslag til ny styringsforskrift.

Sjømatbedriftenes innspill

Ansvar

Sjømatbedriftene støtter intensjonen i forslaget om å tydeliggjøre ansvar for styringssystemet på øverste ledernivå. At den ansvarlige skal ha et helhetlig overordnet ansvar, og at ansvarsfordelingen internt i virksomheten skal være entydig og kjent, er viktige prinsipper.

Sjømatbedriftene er videre enige i konklusjonen om å ikke innføre påseansvar per nå. Havbruksnæringen er, og vil fortsette å være helt avhengige eksterne leverandører.

www.sjømatbedriftene.no

Adr: Postboks 639 Sentrum, 7406 Trondheim Tel: 73 84 14 00

E-post: post@sjomatbedriftene.no Foretaksnr: 9714655020

Virksomhetene inngår et stort antall kontrakter med eksterne, selvstendige aktører innen servicebåttjenester, brønnbåt, notvask, teknisk service, dykkertjenester med mer. Et generelt påseansvar vil etter vårt skjønn flytte ansvaret for leverandørenes internkontroll, kompetanse og risikostyring over på oppdragsgiver. Som vil medføre risiko for uforholdsmessig administrativ byrde, spesielt for små og mellomstore oppdrettere.

Krav til risikoreduksjon

Sjømatbedriftene er enige i prinsippet at risiko ved utøvelsen av aktiviteter i henhold til akvakulturlovgivningen må gjennomføres med lavest praktisk mulig risiko. Alle aktiviteter innebærer en form for risiko, men risikoen ved gjennomføringen må naturligvis alltid være innenfor akseptable rammer. Slik forslaget med merknader nå er formulert mener vi likevel at det mangler praktisk forutsigbarhet for tre sentrale punkter; *Akseptnivå for risiko, vurdering av risikoreduserende tiltak utover minimumsnivået og anvendelse av BAT-prinsippet.*

I forslaget legges det opp til at utover et minimumsnivå fastsatt gjennom akvakulturlovgivningen, skal risikoen reduseres så langt det er mulig utover dette, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe, i alle faser av virksomheten. Slik vi forstår dette, betyr det at alle risikoreduserende tiltak, i alle faser av virksomheten utover minimumsnivået må vurderes ut fra en kost/nytte-vurdering.

Sjømatbedriftene mener først og fremst at begrepsbruken «*så langt det er mulig*» ikke setter tydelige ytre rammer for hvor langt den ansvarlige må gå for å finne risikoreduserende tiltak for enhver definert risiko. Kravet slik det formuleres kan i praksis innebære et uendelig krav om stadig nye analyser og tiltak, selv der risiko allerede ligger innenfor et faglig forsvarlig nivå. Kravet vil også være svært byråkratisk å føre tilsyn ved, ved at enhver virksomhet må føre dokumentasjon over vurderingene som nødvendigvis tilgjengeliggjøres ovenfor tilsynsmyndigheten. Dersom ikke tydelige akseptkriterier defineres, er vi videre redd for at det i for stor grad vil være opp til den enkelte saksbehandlers skjønn å vurdere virksomhetenes vurderinger fra deres eget ståsted, med deres erfaringer. Dette bidrar til svekket forutsigbarhet, og risiko for ulik behandling av sammenlignbare aktører.

Videre mener vi at uten tydelige kriterier for hva som anses som en urimelig eller uforholdsmessig kostnad eller ulempe, er det en vesentlig risiko for ujevn praksis hos virksomhetene. Vi anbefaler følgelig at tilsynsmyndigheten utarbeider nasjonale veiledere som beskriver (i) når og hvordan virksomhetene skal vurdere tiltak utover minimumsnivået (akseptkriterier), (ii) angir metode for kost/nytte-vurdering (inkludert hvordan kunnskapsgrunnlag, erfaring, usikkerhet og tidshorisont skal vektas), og (iii) eksemplifisere forholdsmessige dokumentasjonskrav for små, mellomstore og store virksomheter.

BAT-prinsippet

Merknadsteksten knytter andre ledd til prinsippet om beste tilgjengelige teknologi (BAT), og forventer at den ansvarlige velger løsninger som gir «de beste og mest effektive resultatene». Sjømatbedriftene er positive til intensjonen, men mener at BAT-prinsippet i sin nåværende form krever en tydeligere ramme for å kunne fungere som et praktisk og rettferdig styringsverktøy. For det første må det avklares hvem som faktisk definerer hva som anses som BAT i akvakulturnæringen. I dag finnes det ingen formell sektorstandard, og virksomhetene risikerer følgelig å møte ulike tolkninger mellom aktører, leverandører og tilsynsmyndigheter. For det andre er det avgjørende å presisere hva som menes med at teknologi skal være «tilgjengelig». Et slikt begrep kan omfatte alt fra teknologisk modenhet (som TRL-nivå), krav til felterfaring, leverandørkapasitet, tilgang til reservedeler og logistikk, til spørsmål om driftskompatibilitet med eksisterende systemer. Uten en presisering står man i fare for at uprøvde konsepter eller pilotprosjekter feilaktig oppfattes som reelt tilgjengelige løsninger.

For det tredje må det være klart hvordan virksomhetene skal dokumentere sine valg når de vurderer BAT-løsninger. En veileder bør beskrive et proporsjonalt beslutningsgrunnlag der virksomheten redegjør for relevante alternativer, vurderer hvordan disse påvirker risiko – inkludert usikkerhet – og gjennomfører en kost/nytte-analyse som også tar høyde for implementeringsrisiko. I tillegg må det fremgå hvordan valgt løsning ivaretar virksomhetens akseptkriterier for risiko. Dokumentasjonskravene må samtidig være skalerbare slik at både små, mellomstore og større virksomheter kan oppfylle dem uten uforholdsmessig administrativ byrde. Slik avklaring er nødvendig for at BAT-prinsippet skal bidra til reell sikkerhets- og velferdsforbedring, uten å skape uforutsigbare eller urimelige krav til næringen.

Kunnskapsgrunnlag og usikkerhet

Forslaget vektlegger «beste tilgjengelige kunnskap» og en bredere risikoforståelse. Det er hensiktsmessig, men må følges av klare forventninger til kvalitetsnivået på datagrunnlag og hvordan usikkerhet skal beskrives (f.eks. kvalitative vs. kvantitative vurderinger) for at kravene skal være gjennomførbare på tvers av ulike driftsformer og datatilgang.

Sjømatbedriftene anbefaler derfor at:

- det etableres klare og forutsigbare akseptnivåer for risiko, slik at virksomhetene vet hvilke risikoreduserende tiltak som kreves innenfor minimumsnivået – og når ytterligere tiltak ikke lenger er nødvendige.
- begrepet «så langt det er mulig» må presiseres. Slik bestemmelsen er formulert i dag, kan det tolkes som et uendelig krav om løpende nye analyser og tiltak, selv der risiko allerede vurderes som faglig forsvarlig. Dette vil skape byråkratiske byrder og risiko for ulik tilsynspraksis.
- det må utarbeides nasjonale veiledere som tydelig beskriver når og hvordan tiltak utover minimumsnivået skal vurderes, hvordan kost/nytte-vurderinger skal gjennomføres (inkl. vurdering av usikkerhet, tidshorisont og kunnskapsgrunnlag), og hvilke dokumentasjonskrav som er forholdsmessige for små, mellomstore og store virksomheter.
- BAT-prinsippet må presiseres ved å avklare hvem som definerer hva som er «beste tilgjengelige teknologi» i akvakultur, hva som konkret menes med at teknologi er «tilgjengelig» (eksempelvis teknologisk modenhet, felterfaring, leverandørkapasitet og systemkompatibilitet), og hvordan virksomhetene skal dokumentere valg av teknologi gjennom et beslutningsgrunnlag som omfatter alternativer, vurdering av risiko og usikkerhet, kost/nytte-analyse og implementeringsrisiko.
- dokumentasjonskrav for både risikoreduserende tiltak og BAT-valg må være slik at de ikke påfører uforholdsmessige administrative byrder, særlig for små og mellomstore aktører.
- kravet om bruk av «beste tilgjengelige kunnskap» må ledsages av klare forventninger til kvaliteten på datagrunnlag, og det må defineres hvordan usikkerhet kan beskrives på en måte som er gjennomførbar også der kvantitative data ikke foreligger.

Krav til kompetanse

Sjømatbedriftene støtter intensjonen bak å sikre at alle aktiviteter som omfattes av akvakulturlovgivningen utføres med nødvendig faglig kompetanse. Dette er avgjørende både for å ivareta HMS, fiskehelse og -velferd, samt trygg og forsvarlig drift i et stadig mer komplekst regelverk og teknologisk utviklingsløp. Samtidig mener vi at merknadsteksten til § 2-8 slik den nå er formulert, reiser betydelige praktiske og forvaltningsmessige utfordringer som må adresseres før forskriften fastsettes.

Merknadene understreker at «*formell utdanning eller godkjenning ikke automatisk innebærer faglig kompetanse*». Denne formuleringen skaper uklarhet om hvilke forhåndsvurderinger

www.sjømatbedriftene.no

den ansvarlige skal foreta før en medarbeider eller tredjepart får delta i regulerte aktiviteter. Når forskriften samtidig legger hele ansvaret på virksomheten for at deltakere har nødvendig faglig kompetanse, risikerer man å etablere et ansvarsgap der eksterne sertifiseringsordninger eller myndighetsgodkjenninger i praksis ikke tillegges vekt.

Forutsigbarhet for næringen forutsetter at virksomhetene kan stole på eksisterende og myndighetsgodkjente kompetansesystemer – enten det gjelder formell utdanning, sertifiseringer, krav til operatørkompetanse, interne opplæringsprogrammer eller leverandørgodkjenninger.

Dersom forskriften likevel legger opp til et krav om vurdering «utover» dette, må det utvikles klare, praktiske og sektorrelevante retningslinjer som beskriver hvilke elementer av «*faglig kompetanse*» som faller utenfor formell kvalifikasjon. Uten en slik avklaring står man i fare for å skape uforholdsmessige byrder og betydelig usikkerhet knyttet til tilsyn, ansvar og etterprøvbarehet.

Videre er vi kritiske til formuleringen om at faglig kompetanse «kontinuerlig må oppdateres». Selv om det er viktig med jevnlig oppdatering av kompetanse, må dette skje på en måte som er praktisk mulig, risikobasert og tilpasset virksomhetens størrelse og art. Et krav om kontinuerlig oppdatering uten nærmere presisering kan tolkes som et krav om permanent, høyfrekvent opplæring, noe som er lite forenlig med realistiske driftsforhold og betydelig vanskeligere for små virksomheter med begrensede ressurser. Vi mener derfor at begrepet bør endres til «**systematisk oppdatering av kompetanse**», i tråd med andre deler av forskriften som bygger på systematikk fremfor kontinuitet i absolutt forstand.

Sjømatbedriftene anbefaler derfor at:

- merknadsteksten presiserer at formell kompetanse og ekstern godkjenning skal være grunnleggende dokumentasjon som virksomheten kan legge til grunn
- krav om faglig kompetanse utover dette må defineres nærmere og være forutsigbart for både virksomheter og tilsynsmyndigheter
- det utvikles nasjonale veiledere som tydelig beskriver forventninger til opplæring, erfaring og oppdateringsbehov på ulike aktivitetsområder
- uttrykket «**kontinuerlig oppdateres**» endres til «**systematisk oppdateres**», slik at kravet blir gjennomførbart og proporsjonalt.

Hensynet til små oppdrettere

Forslaget legger opp til at styringssystemet skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og skal ha et forholdsmessig omfang som er nødvendig for å etterleve krav gitt gjennom akvakulturlovgivningen.

Sjømatbedriftene organiserer mange små og mellomstore oppdrettere. Noen selskap har tilgjengelig flere og større ressurser enn andre. Vi er derfor glade for at forslaget legger opp til et forholdsmessig krav til styringssystemet. Forslaget gir likevel myndighetene stor skjønnsfrihet, og vi savner en tydeligere definering av hva som skal legges i vurderingene rundt styringssystemets omfang.

Uten tydelige rammer for hvordan tilpasningen skal gjøres i praksis, risikerer man en situasjon der små oppdrettere pålegges dokumentasjonskrav, prosessbeskrivelser og et ellers regulatorisk omfang som krever ressurser de ikke har tilgjengelig, eller har råd til å skaffe seg. Dette vil i sin tur kunne svekke konkurransekraften til lokalt eide små og mellomstore virksomheter, og dermed motvirke intensjonen om et regelverk som skal være både hensiktsmessig og målrettet.

Implementeringen av nye krav, herunder risikostyring, barrierer, beredskap, trening, øvelser og interne krav, innebærer for enhver virksomhet økt ressursbruk. For små oppdrettere er det særlig viktig at både omfang og metodekrav kan tilpasses den faktiske driften.

Det er derfor viktig at myndighetenes skjønnsmessige vurderinger etter forskriftens forslag, gjennomføres etter tydelige og forutsigbare rammer. Alle aktører skal selvfølgelig forholde seg til gjeldende regelverk, benytte tilstrekkelig godt utstyr, og bygge gode risikovurderinger og -analyser, men hvor omfattende styringssystemet må være for ulike selskapstyper og størrelser må være tilgjengelig og forutsigbart gjennom en tydelig beskrevet veileder. I tillegg er det viktig at tilsynsmyndighetene i en overgangsperiode prioriterer veiledning og dialog, slik at virksomhetene får en reell mulighet til å utvikle gode systemer uten å komme i unødig konflikt med regelverket.

Begrepsbruk

Sjømatbedriftene er enige i at målsettinger til forbedring av drift bør videreutvikles over tid. At næringen skyves for å systematisk bli bedre er bra. Vi mener likevel at begrepet «kontinuerlig» er utfordrende og at begrepet «systematisk» er treffende for det formålet vi opplever at forslaget bygger på.

Kontinuerlig arbeid forutsetter etter vårt syn at en til enhver tid skal søke etter bedre måter å gjennomføre aktiviteter på. Det høres fint ut i teorien, men det vil gjøre det praktisk vanskelig for en næringsaktør som driver akvakultur å etterleve regelverket. Ethvert forslag til forbedring, skal i tråd med regelverket som foreslås, risikovurderes og -analyseres, iverksettes, og deretter evalueres.

I forskriftens forslag med merknader til § 2-5 beskrives kravet til forsvarlig drift at «alle forhold» som kan ha betydning driften skal vurderes både enkeltvis og samlet. Vi forstår intensjonen om å sikre en helhetlig vurdering, men mener likevel at ordlyden i merknaden er for vid. En slik vid tolkning kan også forstås som en forpliktelse til å vurdere også irrelevante forhold eller risikoelementer uten reell betydning for aktiviteten.

Vi mener at en mer presis formulering vil være å benytte «alle relevante forhold og kjente faktorer», som vil sikre riktig fokus ved risikovurderinger.

Generelt mener Sjømatbedriftene at begrepsbruken i forskriften og merknader må utformes slik at den gir tydelige og forutsigbare rammer for både virksomhetenes etterlevelse og tilsynsmyndighetens vurderinger. Når sentrale begreper etterlater betydelig rom for tolkning, øker risikoen for ujevn praksis, uforutsigbar saksbehandling og tilsynsmessige forventninger som ikke er tilpasset virksomhetenes størrelse og risikoprofil.

Forholdet til IK-HMS

I dag forholder virksomheter i havbruksnæringen seg både til internkontrollforskriften for akvakultur (IK-akva) og internkontrollforskriften for HMS (IK-HMS). Disse forskriftene er bygget opp etter samme struktur og prinsipper, noe som gjør det mulig for virksomhetene å utvikle ett integrert styringssystem hvor flere forhold kan behandles samlet. For eksempel kan rømming av fisk (IK-akva) og utslipp til ytre miljø (IK-HMS) inngå i samme kategori av risikostyring, selv om kravene følger av ulike forskrifter. Den like oppbygningen av regelverket gjør at virksomhetene kan arbeide helhetlig med risikoreduserende tiltak, internkontroll og prosedyrer på tvers av regelverksområder, uten unødig dobbeltarbeid.

Forslaget til ny styringsforskrift bryter imidlertid med strukturen i IK-HMS, både når det gjelder begrepsbruk, kravformuleringer, og metodiske forventninger til risikovurderinger, barrierer og dokumentasjon. Dette kan gjøre det mer krevende for virksomhetene å utforme ett felles styringssystem som ivaretar både styringsforskriften og IK-HMS. Resultatet kan bli

www.sjømatbedriftene.no

at forhold som faglig sett hører naturlig sammen, må håndteres i parallelle systemer med ulike krav og oppbygning. Dette øker risikoen for fragmenterte styringsprosesser, mer omfattende dokumentasjonskrav, og i verste fall en svekket helhetlig risikostyring. Det bør derfor sikres en god harmonisering med eksisterende HMS-regelverk.

Sjømatbedriftene



Robert Eriksson
Administrerende direktør



Johann Martin Krüger
Rådgiver for næringspolitikk og kommunikasjon
Saksbehandler