

Fiskeridirektoratet

postmottak@fiskeridir.no

Deres ref.: 23/15848
Deres dato: 18. desember 2025

Vår dato: 18. mars 2026
Org.nr: NO 976 543 718 MVA

Høringssvar – Høring av forslag til forskrift om styring av akvakultur (akvastyringsforskriften)

SINKABERG AS ønsker å kommentere på forslaget til forskrift om styring av akvakultur. Kommentarene er inngitt innen høringsfristen 18. mars 2026.

A. Sammendrag

SINKABERG AS er enig i behovet for gjennomgang av eksisterende forskrift – Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur) – men mener at høringsforslaget har vesentlige svakheter som må rettes, og at det bør vurderes en ny høring. SINKABERG AS mener at høringsforslaget;

1. fremstår som dobbeltregulering fordi krav til egenkontroll er eksplisitt nedfelt i EØS-regelverket som er implementert i akvakulturlovgivningen,
2. ikke er tilstrekkelig koordinert med regelverk som omfattes av EØS-avtalen, hvor majoriteten av akvakultregelverket er hjemlet,
3. spesielt når det gjelder forståelsen av risikobegrepet, ikke er koordinert med slik kravene til risikohåndtering er nedfelt i relevant EØS-regelverk og i matloven,
4. i for stor grad baseres på tilsvarende regelverk for oljenæringen, og følgelig ikke er tilpasset den biologiske produksjonen i havbruksnæringen,
5. når det gjelder føre-var-prinsippet ikke implementerer dette i tråd med etablert forståelse av hvordan prinsippet skal anvendes og ikke anvendes. Bruk av føre-var-prinsippet i forbindelse med risikohåndtering er ikke relevant på bedriftsnivå,
6. når det gjelder krav om øvelser ikke er tilpasset den biologiske produksjonen i havbruksnæringen, hvor «hendelser» som er tilnærmet lik det som er tenkt øvd håndteres gjennom risikostyringssystemet,
7. når det gjelder hendelser som kan være relevante å øve er knyttet til biologiske utfordringer som krever eksterne kapasiteter, og som derfor må øves i større geografiske områder mellom flere aktører, ikke er reflektert i bestemmelsene, og at
8. høringsforslaget ikke er utredet i tråd med utredningsinstruksen.

B. Oppsummering av høringsnotatets bakgrunn og behov for nytt regelverk

Av høringsnotatet fremgår det at formålet med forslaget til ny forskrift om styring av akvakultur er å innføre en *moderne tilnærming* til risikostyring i akvakulturindustrien. Tilnærmingen skal bidra til *systematisk risikohåndtering* og *kontinuerlig forbedring* av akvakulturdrift. *Tydligere og mer detaljerte krav* skal bidra til et godt verktøy for *systematisk styring* og *kontinuerlig forbedringsarbeid*.

Bakgrunn og behov for nytt regelverk har Fiskeridirektoratet og Mattilsynet primært begrunnet i Riksrevisjonens rapport om myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksforvaltningen¹. Den rapporten pekte på flere mangler knyttet til risikostyring og internkontroll.

Det vises også til Meld. St. 8 (2024-2025) Dyrevelferd, spesielt knyttet til regjeringens målsetting om å få dødeligheten ned mot 5 prosent, og at alle aktører skal søke å oppnå kontinuerlige forbedringer i driften for å sikre god velferd for dyrene.

Det vises også til Havforskningsinstituttet sin risikorapport som peker på utfordringer med dårlig dyrevelferd uttrykt gjennom høy dødelighet, og utfordringer knyttet til genetisk innkryssing, der påvirkningen på villaksen vil være vedvarende og akkumulere ytterligere, med mindre det etableres en permanent løsning knyttet til rømming.

C. Kommentarer til høringsnotatets bakgrunn og behov for nytt regelverk

SINKABERG AS tar som utgangspunkt at gjeldende forskrift bidrar til *systematisk risikohåndtering* og *kontinuerlig forbedring* av driften. Risikostyring er en kontinuerlig prosess som må følge utviklingen i næringen *blant annet* når det gjelder teknologi og driftsformer, biologiske utfordringer og klimaendringer. Det fremstår som uklart hva forslaget til styringsforskrift faktisk bidrar til av *modernisering* og kontinuerlig forbedring, som for eksempel kunne vært et resultat av økt kunnskap og kompetanse i næringen og i forvaltningen, og ikke minst som følge av de revisjoner Mattilsynet relativt nylig har igangsatt.

Høringsnotatet viser til Riksrevisjonens rapport. Av høringsnotatet fremgår det ikke i hvilken grad implementeringen av EUs opprinnelige kontrollforordning (Regulation (EC) 882/2004 on official control og senere erstattet med Regulation (EC) 625/2017) og håndhevelsen av denne har påvirket den status i risikohåndteringen i havbruksnæringen som benyttes som begrunnelse for behovet for utarbeidelsen av høringsforskriften. Denne kontrollforordningen stiller krav til kompetente myndigheters gjennomføring av *audits* (revisjoner) for å vurdere etterlevelsen blant annet bestemmelsene om risikostyring slik de er nedfelt i for eksempel Food Law og Animal Health Law. Mattilsynet har først nylig etablert praksis for denne type *audits*.

Høringsnotatet viser også til Dyrevelferdsmeldingen og målsettingen om en dødelighet i havbruksnæringen ned mot 5 prosent. SINKABERG AS er enig i at det må være et mål

¹ [Riksrevisjonen Dokument 3:12 \(2022-2023\)](#)

for aktørene i næringen å ha høyest mulig overlevelse og at det skal være en kontinuerlig prosess for å bedre både fiskevelferden og overlevelsen. Når det gjelder ambisjonen om ned mot 5 prosent dødelighet er det viktig at Mattilsynet som kompetent myndighet gjør refleksjoner rundt hva som er det faktiske faglige og vitenskapelige grunnlaget for denne ambisjonen for havbruksnæringen. Videre hvilke betraktninger Stortinget gjorde seg i behandlingen av Dyrevelferdsmeldingen om at ambisjonen om høy overlevelse skal gjelde all animalsk husdyrproduksjon, og at beregningsgrunnlaget for overlevelse skal være enhetlig, korrekt, faglig forankret og tilpasset det spesifikke risikobildet.

Når det gjelder Havforskningsinstituttet sine risikoreporter vises det i høringsnotatet til «utfordringer knyttet til genetisk innkryssing, der påvirkningen på villaksen vil være vedvarende og akkumulere ytterligere, med mindre man finner en permanent løsning knyttet til rømming». SINKABERG AS ønsker i denne sammenheng å vise til vitenskapelige og fagfelleverderte publikasjoner som også var tilgjengelig i arbeidet med høringsnotatet. Disse publikasjonene viser en annen risiko knyttet til innblanding av «oppdrettsgener» i villaksen enn den som fremkommer i høringsnotatet. Disse publikasjonene er heller ikke reflektert over i den siste risikoreporten fra Havforskningsinstituttet. Disse faktum er interessante også i lys av høringsnotatets henvisning til rapporter og publikasjoner som skal ligge til grunn for risikovurderinger. Ikke noe av dette er for øvrig argument for å akseptere en annen ambisjon til rømming enn den som næringen har.

1. EØS-avtalen

SINKABERG AS mener at forslaget til styringsforskrift ikke fremstår som vurdert opp mot, eller koordinert med de deler av akvakulturlovgivningen som er knyttet til gjennomføring av EØS-avtalen. Dette gjelder særlig forordninger (eks. Food Law og Animal Health Law), som skal gjennomføres som sådan i norsk rett.

Utkastet kan derfor ikke bare resultere i dobbeltregulering. Det kan også resultere i avvikende bestemmelser, eller bestemmelser som går lenger enn det som kreves etter EØS-bestemmelsene uten at det gitt åpning for dette i EØS-regelverket.

2. Risikobegrepet

I omtalen av risikobegrepet beskrives risiko som summen av sannsynlighet og konsekvens, som en historisk måte å håndtere risiko på som får «liten støtte innen risikofaget». Begrunnelsen for dette er at *usikkerheten* i liten grad blir hensyntatt. I denne sammenheng vises det også til Norsk Standard NS 5814:2022 for risikovurderinger. Dette er en sannhet med modifikasjoner, fordi det kommer an på hvordan den enkelte tolker *sannsynlighet* og *konsekvens*.

I Biologisk produksjon er det vanlig i risikovurderinger å ta hensyn til usikkerheten både i sannsynlighetsbetraktningene og konsekvensvurderingene. Av høringsnotatet fremstår det som beskrivelsen som gis til risikostyring er nær den klassiske ISO-risikodefinisjonen, mens den som anvendes i havbruksnæringen og i annen biologisk produksjon ofte regnes som EU sin tilnærming som også anvendes av European Food Safety Authority. I EU sin tilnærming er risikovurderingen kvantitative eller

semikvantitative, og det skilles mellom risikovurdering – den vitenskapelige delen, og risikohåndteringen – beslutningene om hvordan resultatene av den risikovurderingen skal gjennomføres.

I den grad dette fremstår som ulikt eller inkonsekvent i de revisjoner tilsynsmyndighetene gjennomfører kan det for eksempel skyldes kunnskap hos de som utfører risikoanalyser. Kunnskapsoppbygging er følgelig et eget tema som er relevant i styringsforskriften, både for de som skal etterleve forskriften og de som skal håndheve den.

Som nevnt ovenfor er havbruksnæringen sterkt regulert gjennom EØS-avtalen. Flere forordninger inneholder bestemmelser om risikohåndtering. Det er disse bestemmelsene som skal legges til grunn i en styringsforskrift. Dersom norske myndigheter går ut over disse bestemmelsene vil det kunne skape vridning i konkurranseforholdene. Uavhengig av om nasjonale bestemmelser går ut over EØS-bestemmelsene på et område eller om det påvirker konkurransen i markedet, vil det være i strid med EØS-avtalen. Det fremstår ikke som om disse problemstillingene er reflektert over i høringsnotatet. Se også kommentarer nedenfor til innholdet i forskriftsforslaget.

3. Føre-var-prinsippet

Høringsforslaget inneholder bestemmelser om føre-var-prinsippet. SINKABERG AS mener at norsk forvaltning generelt i for liten grad er kjent med og bruker føre-var-prinsippet slik EU-kommisjonen legger til grunn i sin betenkning fra 2000². Det er denne fortolkningen av prinsippet som norske myndigheter må legge til grunn dersom det er aktuelt å benytte i styringsforskriften. Det fremkommer ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for at det er funnet nødvendig å ta inn en bestemmelse om dette. Uansett vil det være i strid med EØS-avtalen om prinsippet anvendes slik det kan forstås i forslaget til styringsforskriftens §2-2,1. ledd siste punktum, at «[...] risikoen skal reduseres ytterligere så langt det er mulig».

D. Kommentarer knyttet til innholdet i forskriftsforslaget

I dette avsnittet vil det bli gitt kommentarer til et utvalg av bestemmelsene som SINKABERG AS mener er av de mest relevante.

Når det gjelder formålsbestemmelsen (§ 1-1) mener SINKABERG AS at ordlyden i eksisterende IK-akvakultur er dekkende også for styringsforskriften. Dersom det likevel er ønskelig eller nødvendig å utvide eller presisere formålet i retning det som er foreslått er det også nødvendig å ta inn noe om *økonomisk forsvarlig*. Tilsvarende gjelder for § 2-3. Dette er også omtalt i Dyrevelferdsmeldingen, og en del av akvakulturloven. Ikke for at det skal legge begrensninger i måloppnåelsen, men for at det skal være proporsjonalitet i både systemet, tiltakene og effekten/konsekvensene.

Når det gjelder ansvar etter forskriften (§ 2-1) kan det av ordlyden se ut som om det er *den ansvarlige* som skal etablere osv. Det bør vurderes om en ordlyd som for eksempel

² [EU Communication on the precautionary principle](#)

«den ansvarlige skal sørge for at [...]» er mer dekkende og ikke reiser tvil om mulighetene for delegering av oppgaver. Paragrafen inneholder ikke noe om rapportering. Bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig at dette inkluderes?

Bruken av føre-var-prinsippet slik det er omtalt i § 2-2, 3. ledd er omtalt ovenfor. Styringsforskriften kan ikke anvende prinsippet på annen måte enn det som følger av EØS-avtalen.

Når det gjelder prinsipper for risikoreduksjon (§ 2-2), vil siste punktum i 1. ledd være i strid med bestemmelser inntatt i EØS-avtalen. I siste ledd har ordet «*faser*» en uklar betydning. En formulering som «i alle deler av virksomhetens aktiviteter som kan medføre uønskede konsekvenser[...]» være mer dekkende for den havbruksaktiviteten som dekkes av forskriften.

I paragrafen om kompetanse (§ 2-8) er ordene «[...]og akvakulturloven for øvrig» ikke dekkende for forskriftens formål. Dersom dette er et generelt ønske eller behov, må kravet inn i annet regelverk, for eksempel akvakulturloven.

Barrier er omtalt i høringsforslagets paragraf 3-3. I biologisk risikohåndtering er det vanlig å etablere (absolutte) grenseverdier med tilhørende aksjonsgrenser for å iverksette tiltak som skal hindre/reducere sannsynligheten for at absolutte grenseverdier overskrides. Denne bestemmelsen må endres slik at den blir mer i samsvar med de prinsipper for risikohåndtering som følger av EØS-avtalens bestemmelser.

Bestemmelsen om beredskap (§ 3-4) og om trening og øvelse (§ 3-5) viser at det kan være ulik tilnærming til håndtering av biologisk risiko og annen risiko som også omfattes av forskriftens formål. Det fremkommer ikke av høringsnotatet i hvilken grad håndtering av biologisk risiko etter den tilnærmingen som følger av EØS-regelverket er vurdert og være dekkende eller omfattet av bestemmelsene.

Paragraf 3-7 omhandler systematisk gjennomgang og *evaluering* av styringssystemet. Ved håndtering av biologisk risiko er det vanlig å benytte begrepet *revisjon* alt. *Internrevisjon*. Det kan fremstå som uklart og bidra til usikkerhet dersom det bestemmelsen gjelder er en vurdering av selve systemet eller det systemet er ment brukt til.

E. Utredningsinstruksen

I Regelrådets tid var det en gjenganger at offentlige etater ikke gjennomførte utredninger etter *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Det fremstår som sannsynlig at høringsbrevet med vedlegg for høring av styringsforskriften ville blitt vurdert tilsvarende. Særlig fremstår det som uklart om høringsdokumentene generelt, og kapittel 5 i høringsnotatet spesielt oppfyller instruksens Kapittel 2, punktene 2-1 Minimumskrav til utredning, og 2-2 Omfang.

Eksempelvis er påstanden om at; «*Virksomheter som ikke har et velfungerende system for styring av sin virksomhet, må nødvendigvis legge inn ressurser på å etablere dette, men det kan argumenteres for at dette er ressurser de til nå har spart ved å ikke ha et tilstrekkelig system.*» (vår understreking), urimelig og ubegrunnet. Det motsatte kan like

gjærne være tilfelle, nemlig at et selskap som ikke har hatt et velfungerende system har lidt økonomisk tap.

I høringsnotatet hevdes det også at; «Forskriften viderefører i stor grad regler som finnes i dagens forskrift om internkontroll, men fremstilles i en ny struktur og på en mer systematisk og pedagogisk måte for å gjøre etterlevelse enklere.» (vår understreking). Det kan diskuteres om den foreslåtte strukturen, med de svakheter som er påpekt er mer *pedagogisk* og dermed gjør *etterlevelsen enklere*. Dette er en udokumentert påstand som for eksempel kunne vært satt opp mot en mindre endring i eksisterende forskrift, bedre retningslinjer, veiledning og evaluering av revisjoner gjennomført av Mattilsynet. Blant annet dette fremstår som relevant å vurdere i lys av utredningsinstruksens punkt 1-1, første ledd, første strekpunkt (identifisere alternative tiltak) og andre strekpunkt (utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak). Det fremkommer ikke av høringsdokumentene at dette er gjort.

SINKABERG AS mener at manglende oppfyllelse av utredningsinstruksen står i sterk kontrast til det som pålegges næringen, og derfor alene er tilstrekkelig til å rettferdiggjøre en ny høring.

SINKABERG AS er selvsagt tilgjengelig for dialog og utdyping av detaljer dersom det er ønskelig i det videre arbeidet med styringsforskriften.

Med hilsen



Ketil Rykhus
Samfunnskontakt