

Til
postmottak@fiskeridir.no

Vår dato: 18.03.2026

Høringssvar til ny Forskrift om styring av akvakultur

Innledning

Sjømat Norge støtter intensjonen med forslaget til ny Forskrift om styring av akvakultur. Vi er også enige i at risikostyring er en god arbeidsmetodikk. Forpliktende risikobasert virksomhetsstyring er i tråd med oppbyggingen av det regelverket som næringen styres etter, blant annet i dyrehelseforskriften.

I det følgende vil Sjømat Norge gi innspill til både det materielle innholdet og forskriftens struktur. Bakgrunnen er at forslaget fremstår løsrevet fra vesentlige deler av akvakulturlovgivningen. Vi ser derfor vesentlige mangler i myndighetens utredningsplikt. Vi har avslutningsvis kommet med et forslag til utkast til en Forskrift om styring av akvakultur, som vi mener rammer bedre enn myndighetenes forslag. **Vi mener det likevel er god grunn til å påpeke at på grunn av vesentlige svakheter i både utredning av forslaget og selve forskriftsforslaget, bør en ny høring vurderes.**

Selv om det er svært positivt at myndighetene samarbeider om en felles styringsforskrift er det det grunn til å understreke at det aller meste av akvakulturlovgivningen som håndheves av Mattilsynet, er risikobasert EØS-regelverk, mens den andel er mer begrenset under Fiskeridirektoratets forvaltningsområde. Dette kan få betydning for forståelsen av forslag til ny forskrift.

Høringssvaret består av først generelle kommentarer til enkelt bestemmelser, deretter et forslag til ny struktur, men begrunnelser for oppbygging. Endelig vedlegg 1 en tabell som gir en enkel oversikt over endringene vi foreslår, og vedlegg 2 som er et utdrag fra vårt innspill til mulig ny velferdsforskrift.

Risikostyring i Havbruksnæringen opp mot andre næringer – regelverk og praksis

Forslaget til forskrift som er på høring er i stor grad bygget på, og har for en rekke bestemmelser, nærmest samsvarende ordlyd som styringsforskriften i petroleumsvirksomheten (Havindustritilsynet, Miljødirektoratet og Helsedirektoratet (FOR-2010-04-29-611)). Sjømat Norge finner det naturlig at det som en del av arbeidet med ny forskrift, hentes inspirasjon fra andre samfunnsområder. På den annen side er det ikke gitt at de krav som stilles til i styringsforskriften for petroleumsvirksomhet alltid og uten videre vil være like godt egnet for havbruksnæringen, hvor det er helt andre samfunnsinteresser som er regulert, og hvor det dels i regelverket allerede er fastsatt detaljerte krav til risikostyring. Mens styringsforskriften for petroleumsvirksomheten

handler om helse, miljø og sikkerhet (HMS) for arbeidstakere og ytre miljø, så dekker forslaget til akvastyringsforskrift et bredere biologisk felt: teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur.

Høringsnotatet bærer preg av en overordnet tilnærming, uten at de enkelte forslag drøftes i særlig detalj. Det blir pekt på Riksrevisjonens rapport (2023) om myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen som konkluderte at dagens IK-akvakultur er generelt formulert, og gir rom for ulike tolkninger og misforståelser. Av denne årsak er det behov for en forskrift med tydeligere krav. Dette helt uten å sette det i konteksten til de faktiske bestemmelser som er i regelverket om risikostyring for eksempel innen fiskehelse gjennom kravet til biosikkerhetsplaner. Kvalitetsarbeid og risikohåndtering har i en årrekke vært en sentral del av virksomheten til havbruksselskapene. Det savnes i høringsnotatet en mer inngående drøftelse av hvordan dette kvalitetsarbeidet har fungert og fungerer, og hvordan dette best kan utvikles, herunder regulatoriske virkemidler opp mot andre virkemidler.

Havindustritilsynet har dessuten en helt annen regel- og tilsynstradisjon. Forskjellen på antall pålegg og virkemiddelbruk og syn på "modenhet" når det kommer til risikostyring i henholdsvis Havindustri og Havbruk skyldes mer sannsynlig at det jobbes på to helt ulike områder, med ulike typer risiko som skal håndteres og ulik detaljeringsgrad i spesialregelverk. Dertil at myndigheter har forskjellig tilnærming ved tilsyn om etterlevelse av spesialregelverk.

Sjømat Norge har flere ganger pekt på at svaret kanskje ikke finnes i generelle styringsforskrifter eller internkontrollforskrifter, men å få til en god forståelse og søkelys på det spesialregelverket vi har og som i høy grad bygger på god risikostyring i hele virksomheten med utgangspunkt i den risikoen (målet) som skal styres. Dette støttet opp med konsernrevisjoner, som vi mener er en god tilsynsform for å nettopp få til bevissthet om god styring av virksomhetene for oppnåelse av regelverket. Her har myndighetene allerede hjemmelsgrunnlag og plikter til å utføre revisjoner også uten hverken IK-akva eller en ny styringsforskrift blant annet igjennom forordning 2017/625 artikkel 14 og 15. Dette støttet opp med spesialforskriftenes krav til risikohåndtering, f.eks. Akvabiosikkerhetsforordningen (gjennomført i norsk rett gjennom Akvabiosikkerhetsforskriften):

Artikkel 5 Krav om at godkjente akvakulturanlegg og grupper av akvakulturanlegg skal ha en biosikkerhetsplan

Vedkommende myndighet skal godkjenne akvakulturanlegg nevnt i artikkel 7 og artikkel 9–19 eller grupper av akvakulturanlegg nevnt i artikkel 8 bare dersom de driftsansvarlige har utarbeidet og dokumentert en biosikkerhetsplan som oppfyller følgende krav:

- a. Den identifiserer hvordan en sykdomsagens kan komme seg inn i et akvakulturanlegg eller en gruppe av akvakulturanlegg, spre seg i anlegget og overføres fra det til miljøet eller til andre akvakulturanlegg.*
- b. Den tar hensyn til særtrekkene ved hvert enkelt akvakulturanlegg eller hver enkelt gruppe av akvakulturanlegg og fastslår risikoreduserende tiltak for hver biosikkerhetsrisiko som er identifisert.*
- c. Den driftsansvarlige vurderer eller tar hensyn til elementene som er angitt i del 1–7 nr. 1 bokstav a), del 9–12 nr. 1 bokstav a) og del 8 nr. 1 bokstav b) i vedlegg I, dersom det er relevant, når planen for akvakulturanlegget eller gruppen av akvakulturanlegg utarbeides.*

Denne tilnærmingen er også grunnen for våre innspill til en ny nasjonal velferdsforskrift i påvente av EØS regelverk. Vi viser i tillegg til utviklingen av internkontroll på næringsmiddelområdet, der

man med innføring av EØS regelverk løsnet opp i nasjonale spesifikke krav til internkontroll, og i stedet vektla bestemmelser i spesialregelverket, bl.a. kravet til et HACCP-basert styringssystem.

Oppsummering – utredning av risikostyring i Havbruksnæringen

Sjømat Norge er enig i at krav til styring må være tydelig, men slik forslag til forskrift om styring av akvakultur er utformet i høringsforslaget oppstilles det krav som innebærer en uakseptabel uforutsigbarhet og ilegger virksomhetene et ansvar som ikke nødvendigvis er egnet til å oppfylle målsetningen i akvakulturlovgivningen. Det savnes også blant annet en nærmere vurdering av forholdet mellom kravene i den foreslåtte forskriften og spesialregelverket.

Vi finner i den forbindelse grunn til å minne om utredningsinstruksen (FOR-2016-02-19-184) pkt. 2-1 – som oppstiller minimumskrav til utredning:

"En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*
2. *Hvilke tiltak er relevante?*
3. *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*
4. *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?*
5. *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*
6. *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte."

Som i vårt innspill til ny kommende velferdsregulering ønsker vi også her å trekke frem de generelle anbefalinger/råd fra Justisdepartementet¹ som bl.a. omfatter:

- Mangel på lovgivning er *sjelden selve problemet*
- Å lage en ny lov bør heller ikke sees som et tiltak i seg selv
- For lovgivning som helhet er det viktig at lovsformen ikke *vannes ut*
 - De som leser en lov eller forskrift skal ikke måtte tvile på om det er "ekte" regler eller om det som står der er viktig å følge eller ikke

Kommentarer til materielle forhold

Ansvarlig etter forskriften

Vi konstaterer at forslaget innebærer en helt annen regulering av hvem som er ansvarlig etter forskriften enn det som følger av IK-Akvakultur § 2 (FOR-2004-03-19-537) - "*enhver som plikter å ha godkjenning*". Forslaget avviker også fra det personelle virkeområdet i styringsforskriften for petroleumsvirksomhet som viser til definisjonene i Rammeforskriften (FOR-2010-02-12-158), hvor den ansvarlige i § 6 defineres som:

¹ Fra presentasjon om lovgivning som virkemiddel v/ Jon Lunde, Justis- og beredskapsdepartementet til Matsvinnsutvalget (31. mai 2023)

"Den ansvarlige: Operatør og andre som deltar i virksomhet som er omfattet av denne forskriften, uten å være rettighetshaver eller eier av landanlegg."

I høringsnotatet er det foreslått at den ansvarlige skal være personlig - *"den som på virksomhetens vegne forestår den daglige ledelse av virksomheten"*. Høringsnotatet inneholder imidlertid ingen drøftelse av behovet for en grunnleggende endring av det personelle virkeområdet eller konsekvensene av et så vidtgående og inngripende forslag. Sjømat Norge ser ingen grunn til å gjøre enkeltpersoner, til erstatning for virksomhetene, direkte ansvarlige etter forskriften. Vi kan heller ikke se at en slik innretning av det personelle virkeområdet har hjemmel i akvakulturloven og matloven.

Uklare og omfattende forpliktelser som skal kunne sanksjoneres med straff og administrative reaksjoner

Sjømat Norge er bekymret for at forslaget til forskrift, om det vedtas, vil gi utilstrekkelig forutsigbarhet for næringen, blant annet når det gjelder å identifisere riktige tiltak i en gitt situasjon. Flere av de foreslåtte bestemmelsene er svært vidtrekkende, hvor det innføres omfattende plikter, samtidig som det ut fra forskriftsbestemmelsene vil være svært vanskelig for virksomhetene å kunne vurdere om forskriftens krav anses oppfylt. Ut fra et forutberegnelighets- og rettssikkerhetsperspektiv er dette svært uheldig.

I § 2-2, første ledd foreslås det følgende regulering:

"Skade eller fare for skade som kan medføre uønskede konsekvenser for teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur skal forhindres eller begrenses i samsvar med akvakulturlovgivningen, herunder interne krav og akseptkriterier som er av betydning for å oppfylle krav i regelverket. Ut over dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det er mulig." (vår understreking)

Det er uklart når det foreslås at interne krav og akseptkriterier skal anses som en del av *akvakulturlovgivningen*. Om en virksomhet har brutt interne krav og akseptkriterier og dermed har brutt grenser satt i regelverket, da er det et lovbrudd uansett hva som står i en styringsforskrift. Et poeng i rapporten fra Proactima (2022) om moden risikostyring nettopp er at man skal jobbe med mål, utover det forskriftsstyret. For å komme dit må virksomhetene må ha god mulighet til å fastsette interne krav og akseptkriterier uten å risikere reaksjoner fra myndighetene om de ikke lykkes. Her minner vi om formålet med forskriften om å sikre at det *gjennomføres* et systematisk og kontinuerlig styrings- og forbedringsarbeid i virksomhetene.

Sjømat Norge mener at kravet i § 2-2 første ledd siste punktum, om at risikoen skal reduseres *ytterligere så langt det er mulig*, er for strengt og oppstiller en for høy terskel. Særlig blir dette fremtredende når det i merknadene til bestemmelsen står at akvakulturlovgivningen samt interne krav og akseptkriterier skal *"overholdes uten hensyn til kostnader"*. Til sammenligning er kravet i styringsforskriften for petroleumsvirksomheten (§ 4) at den ansvarlige skal *"velge tekniske, operasjonelle og organisatoriske løsninger som reduserer sannsynligheten for at det oppstår skade, feil og fare- og ulykkessituasjoner"*, uten at det stilles krav om at plikten gjelder så langt det er mulig. Høringsnotatet inneholder ikke noen begrunnelse for hvorfor det anses å være behov for så vidtfaavnende og inngripende krav for akvakulturvirksomhetene.

I § 2-2 annet ledd foreslås det at ved reduksjon av risiko skal den ansvarlige:

"velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og framtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås".

Sjømat Norge mener at siste del av bestemmelsen oppstiller en for høy terskel for hvilke kostnader som må aksepteres, ved at kostnadene må stå i et *vesentlig misforhold* til risikoreduksjonen som oppnås, og bør tas ut av forskriften.

I § 2-2 tredje ledd foreslås det å innføre et føre-var-prinsipp innen ordinær drift og styring. Dette nye føre-var-prinsippet fremstår løsrevet fra det etablerte føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven. Det følger av naturmangfoldloven § 9 at dersom det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningsvedtak. Føre-var-prinsippet er også en del av forordning 178/2002 (iverksatt i matlovsforskriften), og derfor også allerede en del av regelverket på andre områder enn naturmangfoldet. **Sjømat Norge mener det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å introdusere et helt nytt føre-var-prinsipp.**

Sjømat Norge er enig i prinsippet om å velge løsninger som gir størst risikoreduserende effekt. I § 2-2 fjerde ledd oppstilles det imidlertid krav om at "*faktorer som kan medføre skade eller ulempe for teknisk, miljømessig, dyrehelse og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur skal erstattes med faktorer som etter en samlet vurdering har mindre potensial for skade eller ulempe*" (vår understreking). Dette er et absolutt krav til at skadelige faktorer skal erstattes med mindre skadelige.

Hvordan ulike faktorer virker vil imidlertid være en sammensatt og helhetlig vurdering hvor de ulike selskapene, blant ut fra lokale forhold, vil kunne ha forskjellige vurderinger. Det vil ikke alltid være klart hvilke tiltak som er best. Når kravet formuleres som absolutt, samtidig som forpliktelsen er uklar, vil det være svært vanskelig for den enkelte virksomhet å vurdere om kravet er oppfylt. Høringsnotatet inneholder ingen drøftelse eller vurdering av hvorfor det innføres et så inngripende krav, eller hvordan et slikt krav tenkes praktisert. Forskriftsforslaget innebærer at overtredelse av forskriften vil kunne medføre straff og andre reaksjoner – dette oppstiller strenge krav til myndigheten til å sikre at bestemmelsene i forskriften er tilstrekkelig klare til at virksomhetene kan forutberegne sin rettsstilling, noe vi ikke kan se at forslaget til forskrift ivaretar.

Det er også uklart hva begrepet "faktor" inneholder. I merknadene til § 2-2 uttales det bare at "*fjerde ledd gjenspeiler en substitusjonstankegang ved at det skal velges alternative løsninger som ikke har den aktuelle risikofaktoren*". Det stilles derfor spørsmål til forholdet mellom "faktorer" i fjerde ledd i § 2-2 og det som omtales som "løsninger" i andre og tredje ledd. Den uklare begrepsbruken forsterker uforutsigbarheten til den foreslått bestemmelsen, og det vises til at løsningene og faktorene i merknadene omtales som prinsipper til kravet om risikoreduksjon i første ledd. Sjømat Norge mener at kravet bør tas ut av forskriften.

Sjømat Norge ønsker i denne sammenheng å gjøre etatene oppmerksom på at akvakulturlovgivningen allerede har fastsatt regler for hva som utgjør et akseptabelt risikonivå. Det er prinsipielt uheldig at høringsnotatet ikke drøfter hvordan den nye styringsforskriften skal praktiseres i denne sammenheng, for eksempel i lys av kravene i dyrehelseforordningen når det gjelder biosikkerhet. Viser her også til de generelle bestemmelser i forordning 178/2002 (heretter *Food law* som implementert i matlovsforskriften). Her finnes overordnede prinsippet for fastsettelse av lovpålagte tiltak for å håndtere risiko, hvor tiltakene skal være nødvendig for at

akseptabelt risikonivå ikke overskrides og at de skal være forholdsmessige/proporsjonale dvs ikke være mer omfattende enn tilstrekkelig for å sikre akseptabelt risikonivå. Videre skal valg av risikohåndteringstiltak baseres på risikoanalyse.

Food law artikkel 3 punkt 10 definerer *risikoanalyse* som *en prosess som består av tre sammenhengende deler: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon*. Food Law artikkel 3 punkt 9 definerer *risiko* som *en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare*. Food Law artikkel 3 punkt 14 definerer *fare* som *et biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av, næringsmidler eller fôr, som kan ha helseskadelig virkning*.

Food Law artikkel 3 punkt 11 definerer *risikovurdering* som *en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn: fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse*.

Food Law artikkel 3 punkt 12 definerer *risikohåndtering* som *prosessen, til forskjell fra risikovurderingen, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forebygging og kontroll velges om nødvendig*.

Vi har i tillegg tidligere vist til myndighetene hjemmelsgrunnlag og plikter også uten det er behov for hverken IK-akva eller en ny styringsforskrift, blant annet igjennom forordning 2017/625, som også stiller krav til operatørs forpliktelser om relevant dokumentasjon, samt spesialforskrifters spesifikke krav til risikoreduserende planer.

Påseansvar og arbeidstakers plikt til medvirkning

Det følger av høringsnotatet at myndigheten har vurdert å ta inn et krav om påseansvar og arbeidstakers plikt til medvirkning. Etatene har konkludert med at spørsmål må utredes nærmere og kan innebære behov for lovendring, men ønsker høringsinstansenes innspill knyttet til slike krav.

Sjømat Norge er enige i at krav om påseansvar og arbeidstakers plikt til medvirkning ikke er tilstrekkelig utredet, og vil innebære behov for lovendring. I høringsnotatet er det heller ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor det eventuelt er nødvendig eller hensiktsmessig å innføre slike krav.

Oppsummering

Sjømat Norges mener at forslaget til forskrift både materielt og strukturelt har mangler som gjør at det bør gjøres nokså grunnleggende endringer før en eventuell ny forskrift kan vedtas.

Kombinert med de vesentlige mangler i utredning mener vi det er grunnlag for en ny høringsprosess. For å illustrere og konkretisere har vi utarbeidet et forslag til ny akvastyringsforskrift:

Forslag til ny akvastyringsforskrift: Forskrift om styring av akvakultur (akvastyringsforskriften)

Hjemmel: Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (xx dato) med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 23, lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 5, jf. delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790, og lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 19 annet ledd, jf. delegeringsvedtak 11. juni 2010 nr. 814.

Kapittel 1: Innledende kapittel

§ 1-1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre at det gjennomføres et systematisk og kontinuerlig styrings- og forbedringsarbeid, for å sikre oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen.

Merknadstekst

Etter den foreslåtte formålsparagrafen til etatene skal forskriften fremme *teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur*. Sjømat Norge mener at dersom spesifikke hensyn (utover oppfyllelse av akvakulturlovgivningen) skal inntas i formålsparagrafen, vil det også være naturlig å ta med *økonomiske og samfunnsmessige forhold* som gjennomgående følger av akvakulturlovgivningens øvrige formålsparagrafer. Som et alternativ foreslås følgende bestemmelse:

"Forskriften skal sikre til at det gjennomføres et systematisk og kontinuerlig styrings- og forbedringsarbeid, for å sikre oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen, og fremme teknisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur, og fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten"

Vi er enige i at akvakulturlovgivningens spesifikke krav skal overholdes (høringsbrevet s. 9). Implisitt i dette ligger at styringskravet som den nye forskriften skal styrke gjennom krav til *kontinuerlig forbedring og ytterligere risikoreduksjon*, retter seg mot områder der det finnes et større handlingsrom for beslutninger enn der akvakulturregelverket stiller tydelige krav.

Sjømat Norge mener at **økonomisk lønnsomhet** er en integrert del av virksomhetenes beslutningsgrunnlag og at dette i praksis påvirker handlingsrommet når risikoreduserende tiltak skal planlegges og gjennomføres. Økonomi er, på lik linje med de øvrige hensynene i formålsparagrafen, også en del av en helhetlig bærekraftsforståelse. Siden forskriften allerede anerkjenner betydningen av kost-nytte-vurderinger og proporsjonalitet, vil det være ryddig og konsekvent å synliggjøre økonomi som et likestilt hensyn i formålsparagrafen, i den grad spesifikke hensyn skal nevnes, alternativt at ingen hensyn nevnes.

Det er også hensiktsmessig at **andre samfunnshensyn** inntas som en målsetning ved forskriften. Dette spesielt når flere forhold må vektes opp mot hverandre i beslutningsøyemed når også effektiv ressursforvaltning og helhetlige samfunnsinteresser påvirker beslutninger.

Vi er i tillegg usikre på hva som menes med biologisk, i den foreslåtte formålsparagrafen, all den tid både miljømessige, dyrehelse- og dyrevelferdsmessige forhold er nevnt eksplisitt og at det i § 1-2 om virkeområde vises til akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven. Vi forslår derfor at

biologisk enten utgår av formålet eller presiseres i definisjoner eller i veileder. Som foreslått mener vi beste løsning er helt å unnlate spesifikke hensyn.

I høringsnotatet vises det flere steder til petroleumsnæringen. Vi merker oss at styringsforskriften for petroleumsvirksomhet ikke inneholder en formålsparagraf. Det er fullt mulig å ha en generell styringsforskrift uten formålsparagraf. Det vises til at mer detaljert regelverk innen miljø, fiskehelse, fiskevelferd og tekniske løsninger uansett skal etterleves, og at disse regelverkene allerede inneholder presiseringer av formål, samt angir hva som skal risikovurderes eller etterleves i form av grenseverdier.

§ 1- 2. Virkeområde

Forskriften gjelder for virksomheter som omfattes av:

- a) lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven),
- b) reglene om dyrehelse gitt i eller i medhold av lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), begrenset til akvakulturanlegg, notvaskerier, slakteri- og tilvirkningsanlegg, transportør og andre tjenesteprodusenter som kan føre med seg smitte til akvakulturdyr, eller
- c) lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd, begrenset til akvakulturanlegg, slakteri- og tilvirkningsanlegg, transportør og andre tjenesteprodusenter som kan påvirke velferden hos akvakulturdyr i akvakulturanlegg.

Forskriften retter seg mot enhver som har eller plikter å ha godkjenning etter forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. eller dyrehelseforskriften 6. april 2022 nr. 631 og akvabiosikkerhetsforskriften 5. april 2022 nr. 624.

Forskriften gjelder ikke for virksomheter som driver fangstbasert akvakultur etter forskrift 15. desember 2014 nr. 1831 om fangstbasert akvakultur.

Forskriften gjelder ikke for akvakultur på lokaliteter til havs etter laksetildelingsforskriften 7. november 2022 nr. 1929, og vare- og tjenesteproduksjon tilknyttet slike lokaliteter.

Merknadstekst

I dyrehelseregelverket finnes spesialiserte krav for driftsstyring med henblikk på fiskehelse. Regelverket er presist i forhold til prioriteringer, forebyggelse og håndtering av situasjoner, samtidig som det ivaretar fokuset på kontinuerlig forbedring når avvik forekommer. Vi viser også til arbeidet med nye velferdsregelverk. Slik vi forstår tanken om det nye velferdsregelverket skal dette gi rammene for hva som skal vektlegges med tanke på ivaretagelse av fiskevelferd.

Sjømat Norge mener det er en svakhet med høringen at ny akvastyringsforskrift ikke drøfter forholdet til annet risikobasert regelverk. Det bør vurderes om det er nødvendig å avgrense virkeområdet i § 1-2, og heller henvise til risikostyringen når dette er en del av spesialregelverket, for eksempelvis Food Laws virkeområde, dyrehelseregelverket og evt. kommende velferdsregelverk, som også angir en hva lovgiver anser som akseptabel risiko.

For å unngå uklarheter mener vi uansett at det helt tydelig må presiseres i veiledere til akvastyringsforskriften, at styringsforskriften er en støtte til beslutninger, mens hjemmel for eventuelle lovbrudd skal finnes i spesialisert regelverk. I tillegg må det i en slik veileder inn

forståelsen av faglige normer. Vi viser i den konteksten til vårt innspill i forbindelse med dialogmøte om ny fiskevelferdsforskrift, se vedlegg 2.

§ 1-3 Omfang

Virksomheter skal etablere et styringssystem tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og har det omfang som er nødvendig for å etterleve krav gitt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen. Styringssystemet skal både ivareta helhetlig styring av virksomheten og forsvarlig styring av den enkelte driftsenhet.

Systemet skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Styringssystemet skal samordnes og harmoniseres med øvrige krav til styring som virksomheten er underlagt etter annet regelverk. Det skal inneholde rutiner, prosedyrer og andre styrende dokumenter som er egnet til å sikre etterlevelse av akvakulturlovgivningen og som er basert på et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Merknadstekst

Opprinnelige §§ 2-3, 2-4 og 2-9 foreslås satt sammen og flyttes opp som ny § 1-3.

Et generelt problem når det gjelder styringssystemer er om systemene blir brukt korrekt. Det vil alltid være en glidende overgang i forventning til systemenes detaljering som varierer betydelig i forhold til virksomhetenes størrelse, kompleksitet og organisatoriske ressurser.

Et krav om omfattende analyser, omfattende dokumentasjon eller avanserte barriersystemer kan i praksis få svært ulike konsekvenser for små aktører sammenlignet med større konsern med in-house kompetanse i risikostyring. Utfallet kan likevel være det samme: Et styringssystem som ikke lever og blir brukt i beslutnings- og styringsøyeblikk. En uønsket situasjon er at små aktører leier inn ekstern kompetanse for å lage et system som i praksis ikke blir annet enn et dokument. En annen uønsket situasjon er at systemet blir så komplekst at kun de som sitter nærmest systemet forstår det. Det må være et mål med den nye akvastyringsforskriften å sikre at virksomhetsstyringen når ut i alle ledd.

Videre ser vi at kunnskapsgrunnlag kan variere, eksempelvis innen ulike fiskearter. Uavhengig av virksomhetsstørrelse vil det derfor kunne være ulikt nivå på faglige normer for hva som er forsvarlig praksis.

Omfang og forventning til et styringssystem blir derfor et viktig premiss for å kunne forstå kravene i forskriften opp mot krav til målstyring, risikovurdering og risikoreduksjon.

På bakgrunn av dette foreslås § 2-4 *Omfang* flyttet opp i innledende kapittel (Kapittel 1) etter virkeområde. Vi foreslår videre at § 2-3 *Systematisk og forsvarlig styring* og § 2-9 *Dokumentasjon* samles i en ny § 1-3 *omfang*.

Vi mener at dokumentasjon er en integrert del av systemet, og har derfor kun videreført kravet om at det skal være tilgjengelig og oppdatert.

§ 1-4. Definisjoner

Akvakulturlovgivningen: de lovene som er nevnt i §1-2 og forskrifter fastsatt med hjemmel i disse.

Virksomheten: enhver har eller plikter å ha godkjenning som nevnt i §1-2.

Merknadstekst

Vi viser her til våre innledende merknader om **Ansvarlig etter forskriften**. Vi har enkelte steder gjort endringer i forslaget til alternativ begrepsbruk. Dette er ikke gjort hele veien igjennom forslaget, og må i så fall gjøres.

Det går i høringsnotatet ikke klart frem hvordan etatene definerer begreper som "barrierer" og "faktor". I den grad disse begreper skal introduseres må de defineres. Enda bedre at det brukes allerede etablerte begreper som finnes i akvakulturlovgivningen.

Kapitel II: Krav til ledelsesstyring

§2-1 Ledelsesansvar, Kompetanse og Rollefordeling

Virksomheten skal til enhver tid ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver, myndighet og kompetanse knyttet til etterlevelse av akvakulturlovgivningen er fordelt i virksomheten.

Virksomheten skal sikre at aktiviteter etter denne forskriften og akvakulturlovgivningen ellers, blir gjennomført med nødvendig faglig kompetanse.

Virksomheten skal sikre at

- a. det til enhver tid gjeldende regelverk med relevans for den ansattes arbeidsområde er tilgjengeliggjort og formidlet,
- b. at arbeidstakerne i virksomheten medvirker ved etablering, oppfølging og videreutvikling av systematisk styrings- og forbedringsarbeid og ser systemets sammenheng med relevant gjeldende regelverk, og
- c. når det er relevant utføres nødvendig trening og øvelser, slik at arbeidstakerne til enhver tid er i stand til å håndtere driftsforstyrrelser, og fare- og ulykkessituasjoner på en effektiv måte.

Merknadstekst

Tidligere §§ 2-1 (ansvar etter denne forskriften), 2-6 (del som angår Regelverk) og 2-8 (kompetanse) og § 3-5 (trening og øvelse) slås sammen.

Alle bestemmelser er relatert til *organisasjonsbygging* (fordeling av ansvar og forventninger til den enkelte i virksomheten). Flere av de foreslåtte bestemmelsene i høringsforslaget er delvis overlappende, eksempelvis ved at en paragraf sier at det skal være en oversikt over regelverket og andre tydeliggjør at hele poenget med styringssystemet er å ha kontroll med at regelverket etterleves. En paragraf med krav om oversikt på gjeldende regelverk er heller ikke nødvendig for at myndigheter kan fatte vedtak, dersom en akvakulturvirksomhet.

Sjømat Norge forslår at begrepet den ansvarlige (daglig leder) erstattes med virksomheten og viser til innledende redegjørelse for dette. Ved en endring til *virksomheten* må forskriftsforslaget harmoniseres for å gjenspeile dette og definisjonen av *den ansvarlige* tas ut.

I forskriftsforslaget § 3-5 stilles det krav til "nødvendig trening og øvelser". Forslaget er svært lite drøftet, og framstår som en svært uklar plikt på den ansvarlige. Det kan også stilles spørsmål ved om at slike materielle krav hører hjemme i en styringsforskrift. Uansett er det her et poeng at behov for trening og øvelsesbehov vil variere. I håndtering av biologisk risiko finnes ikke 0-risiko. En del av hverdagen er derfor å kunne fange opp det unormale og reagere på dette.

§ 2-2. Analyser som grunnlag for forsvarlig drift

Virksomheten skal sikre at planlegging og gjennomføring av aktiviteter bygger på oppdaterte analyser som gir et tilstrekkelig og helhetlig beslutningsgrunnlag for teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur.

Analysene skal utarbeides i samsvar med faglige normer. Det skal fremgå hva som er formålet med den enkelte analysen og hvilke betingelser, forutsetninger og avgrensninger som er lagt til grunn.

Virksomheten skal ha en oversikt over relevante analyser og sikre at disse samsvarer med virksomhetens faktiske aktiviteter, samt oppdatere eller revidere dem ved behov.

Analysene skal sikre at virksomhetens aktiviteter til enhver tid ligger innenfor rammene av akvakulturlovgivningen. Det skal settes interne krav som konkretiserer kravene i akvakulturlovgivningen og håndterer identifisert risiko.

Merknadstekst

Tidligere § 2-5 og § 3-1 foreslås satt sammen.

Vi legger til grunn at *forsvarlig drift* innebærer å sikre at driften oppfyller de krav som følger av regelverket.

Hele forskriften legger opp til en betydelig skjønnsutøvelse ved praktiseringen. Vi foreslår å presisere at analysene skal bygge på *faglige normer*. Dette vil gi større forutsigbarhet både for myndighetene og virksomhetene ved vurderingen av styring og risikoreduksjon. Vi viser her til Sjømat Norges høringsinnspill til ny velferdsregulering om forståelsen av faglige normer, se vedlegg 2.

§ 2-3 Kontinuerlig forbedring

Virksomhetens aktiviteter skal planlegges, gjennomføres og følges opp gjennom risikostyring, med sikte på kontinuerlig forbedring og løpende risikoreduksjon, slik at uønskede hendelser forebygges.

Virksomheten bør fastsette, utarbeide planer, evaluere og kontinuerlig videreutvikle mål og strategier for å styrke arbeidet med kontinuerlig forbedring.

Målene bør uttrykkes slik at det er mulig å vurdere graden av måloppnåelse og se samsvar mellom mål på ulike områder og nivå i virksomheten.

Merknadstekst

Tidligere § 2-7.

Vi mener at fokuset må være på *kontinuerlig forbedring* fremfor *målstyring*. Årsaken er at det kan være nedsider ved målstyring, spesielt innen kvalitetsledelse. Det kan for det første være ekstremt vanskelig å sette kunnskapsbaserte, relevante og realistiske mål. Samtidig kan en sterk målstyring føre til at ledelse eller ansatte jakter målene, uten at det medfører en reel forbedring fordi andre problemer oppstår som følger av ensidig fokus på målstyring og helheten ikke fanges opp.

Vi mener det må være opp til den enkelte virksomhet selv å vise hvordan den jobber og kontinuerlig forbedrer virksomheten. For noen er målstyring relevant, andre klarer i praksis å vise hvordan de har innført reelle forbedringer samt unngår uønskede hendelser uten at det er koblet mot mål. Dette er grunnlaget for å bruke begrepet **bør**. Som skrevet annet sted blir det prinsipielt feil om myndigheter skal begynne å fatte vedtak fordi virksomheten har laget hårete mål som de ikke klarer å innfri, selv om de handler godt innenfor regelverkets rammer og faglige normer.

Kapittel III: Gjennomføring, korrigering og vedlikehold av styringssystem

§ 3-1. Krav til risikovurdering

Virksomheten skal sikre at det utføres risikovurderinger for å identifisere og vurdere hva som kan bidra til risiko for brudd på teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur.

Risikovurderingene skal:

- a) identifisere fare som må forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå,
- b) identifisere årsak og vurdere sannsynlighet for at faren inntreffer,
- c) identifisere og vurdere konsekvens og tilhørende usikkerhet,

Resultatet av risikovurderingene utført i henhold til annet ledd bokstav a-c utgjør risikobildet og skal være kjent for målgruppene. Risikovurderingene danner grunnlag for utarbeidelse barrierer som er relevante for virksomhetens risikoreduserende tiltak jf. § 3-2

Merknadstekst

Vi har i hovedsak beholdt teksten som høringsnotatets § 3-2, men flyttet punkt d og e til vårt forslag ny §3-2 for å skille mellom aktivitetene *risikovurdering* og *risikohåndtering (risikoreduksjon)*. Dette tilsvarer oppbygging i forordning 178/2002, og gir et bedre skille mellom den teoretiske vurdering (hva kan skje og hvor stor er den faktiske risikoen) og så de strategiske alternativer for forebygging og kontroll av identifiserte farer.

§ 3-2 Krav til risikohåndtering

Virksomheten skal etablere, overvåke og vedlikeholde barrierer som kan:

- a) avdekke tilstander som kan føre til at identifiserte faren oppstår,
- b) forhindre eller redusere sannsynligheten for at identifiserte fare- og ulykkessituasjoner inntreffer
- c) redusere skadevirkningen om de inntreffer.

Virksomheten skal velge barrierer ut fra forventet effekt på risikoreduksjon og hensyntatt proporsjonalitet.

De ulike målgruppene skal være kjent med de etablerte barrierene, barrierenes funksjon, og de ytelseskrav som er satt for barriereelementene.

Merknadstekst

Tidligere § 3-3 er omdøpt til krav til risikohåndtering, fremfor krav til barrierer. Barrierer er likevel beholdt som begrep i bestemmelsen, selv om vi registrer å ha fått flere tilbakemeldinger på om dette skal forstås som fysiske barrierer eller tiltak. Det bør derfor vurderes å enten lage en definisjon, alternativt omformulerer slik at terminologi er nærmere de som allerede brukes i næringen. Vi er enige i prinsippet om at barrierer skal velges ut fra effekt størst effekt, men her må likevel også ses til proporsjonalitet i forhold til den risikoen som skal ivaretas med det risikoreduserende tiltaket.

Vi trekker igjen frem definisjonen i forordning 178/2002:

«risikohåndtering»: prosessen, til forskjell fra risikovurdering, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forebygging og kontroll velges om nødvendig,

§ 2-3. Prinsipper for risikoreduksjon

~~Skade eller fare for skade som kan medføre uønskede konsekvenser for teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur skal forhindres eller begrenses i samsvar med akvakulturlovgivningen, herunder interne krav og akseptkriterier som er av betydning for å oppfylle krav i regelverket. Ut over dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det er mulig.~~

~~Ved reduksjon av risiko skal den ansvarlige velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og framtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås.~~

~~Dersom det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger bruk av tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsninger kan ha for etterlevelse av akvakulturlovgivningen, skal det velges de løsninger som reduserer usikkerheten om virkningen av løsningene.~~

~~Faktorer som kan medføre skade eller ulempe for teknisk, miljømessig, dyrehelse og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur skal erstattes med faktorer som etter en samlet vurdering har mindre potensial for skade eller ulempe.~~

~~Vurderinger etter denne paragrafen skal gjøres i alle faser av virksomheten.~~

§3-3 Prinsipper for risikoreduksjon

Risiko skal forhindres eller begrenses i samsvar med akvakulturlovgivningen. Ut over dette nivået **bør** risikoen reduseres ytterligere så langt det er mulig.

~~Ved ytterligere reduksjon av risiko velges de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og tilgjengelig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås.~~

~~Dersom det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger bruk av tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsninger kan ha for etterlevelse av akvakulturlovgivningen, skal det velges de løsninger som reduserer usikkerheten om virkningen av løsningene.~~

~~Faktorer som kan medføre skade eller ulempe for teknisk, miljømessig, dyrehelse og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur skal erstattes med faktorer som etter en samlet vurdering har mindre potensial for skade eller ulempe.~~

~~Vurderinger etter denne paragrafen skal gjøres i alle faser av risikostyringen.~~

Merknadstekst

Tidligere § 2-2. I den grad denne bestemmelse skal med bør den stå i kontekst til risikovurdering og risikohåndtering.

Sjømat Norge mener at denne paragrafen ikke bør inntas i forskriften, selv om prinsippene er en del av risikohåndteringen. Vi viser her til våre innledende merknader, og kommer her med ytterligere momenter.

Det vil være svært krevende å dokumentere at pliktene høringsforslagets § 2-2 annet til femte ledd er ivare tatt. Slik paragrafen er utformet i høringsforslaget, åpner den for en tolkning der akseptabel praksis blir betydelig snevrere enn det som følger av krav i akvakulturlovgivningen og det som er faglig nødvendig. Det er en reell risiko for at myndighetene vil tolke bestemmelsen i retning av *“mest mulig risikoreduksjon”*, med et føre-var-perspektiv som ikke er forankret i forholdsmessighet (det rettslige og faglige nødvendige).

Formuleringen i høringsnotatets § 2-2 annet til femte ledd åpner for et uendelighetskrav som reiser spørsmål knyttet til proporsjonalitet. Det er en risiko for at myndighetene i medhold av en slik bestemmelse som foreslått i høringsnotatet, pålegger enkeltaktører svært kostbare tiltak for å oppnå begrensede positive effekter, dette selv om det i forslaget til bestemmelse står *“så sant kostandene ikke står i vesentlig misforhold til den risikoreduksjon som oppnås”*. Når det i høringsnotatets forslag heller ikke gis noen klare føringer for hvordan myndigheten skal

forvaltes, mener vi at forslaget gir uakseptabel og uforholdsmessig byrde, og uforutsigbarhet for næringen.

Ut over dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det er mulig

Dette kan forstås på flere måter eksempelvis:

- hvis teknologien finnes skal det brukes (selv om det ennå ikke er utbredt eller tilstrekkelig utprøvd teknologi),
- krav om at kan man oppfinne helt nye tiltak hvis man mener det er en *teoretisk* mulighet, også selv om det er uklart om den teoretiske effekten vil gjenspeile seg i praksis

Det kan dertil komme nye diskusjoner om det i så fall er eksperimentelt dyrehold (tiltaket må meldes inn til Mattilsynet eller søkes om gjennom forsøksdyrsgodkjenning) eller om det er innenfor hva som kan anses som daglig drift.

Setningen om å redusere risiko «ut over dette nivået / så langt det er mulig» kan i praksis også tolkes som «mest mulig», uten et tydelig akseptnivå. Det kan skape et jag etter stadig nye tiltak og gjøre styringssystemet mer byråkratisk enn nyttig. Næringen har allerede vist at den omstiller seg til stadig nye utfordringer. Dette handler ikke om å agere for sent, men at risikobildet kan endre seg til tider veldig raskt. Utfordringen ligger derfor ikke nødvendigvis i at det ikke er et ønske om å redusere risiko så langt det er mulig, men at det kan ta tid å utvikle de rette forbyggende og holdbare løsninger på et problem.

Prinsippet om beste tilgjengelige teknologi (BAT prinsippet) og «vesentlig misforhold»

Prinsippet er fornuftig, men terskler og dokumentasjonskrav er uklare. Når er teknologi «tilgjengelig» i praksis? Hvordan skal kost/nytte vurderes, og hva kreves av dokumentasjon?

I petroleumsnæringen brukes ALARP (As Low As Reasonably Practicable), som dermed har et akseptkriterier i bunn. Dette er noe annet enn beste tilgjengelige teknologi.

Formuleringen om BAT gir myndighetene et bredt handlingsrom – og virksomhetene et uavklart ansvar. Vi er spesielt bekymret for individualiserte tolkninger av kravet i forbindelse med tilsyn. Nettopp enhetlig tilsyn er noe myndighetene lenge har jobbet for, men som vi ser stadig er vanskelig å få til. Det blir ikke enklere med slike formuleringer i en styringsforskrift.

Føre-var prinsippet

Høringsnotatet innfører føre-var-prinsippet innen ordinær drift og styring, og ikke i situasjoner hvor det er risiko for irreversibel skade eller vitenskapelig usikkerhet, som er prinsippets egentlige formål. Vi viser her til våre tidligere merknader om Føre-var prinsippet.

Faktorer som kan medføre skade

Alt er i prinsippet er en risiko, så i praksis kan dette bety at siden:

- all utsett av fisk er en risiko
- all brønnbåttaktivitet er en risiko
- alle behandlings/håndterings situasjoner er en risiko

vil det bli vanskelig å finne alternativer uten produksjonsstans. Dette er ikke mulig å etterleve. Viser også til kravet under om beredskap, som avspeiler at myndighetene anerkjenner at 0-risiko ikke finnes.

Vi mener at prinsippet om risikoreduksjon kan ivaretas selv om det ikke er formulert direkte inn i regelverket. Vi viser til våre innledende merknader som viser at prinsippet allerede er ivaretatt i spesialregelverket, og vi viser til vårt forslag om å ta med *faglige normer* som begrep inn i kravet til analyser. Det er vesentlig å ha med formuleringer omkring en faglig norm og tydelige rammer for at det primært er spesialregelverket som skal vektlegges i forståelsen av akseptabel risiko.

§ 3-4 Krav til beredskap

Virksomheten skal analysere behovet for, og etablere nødvendig beredskap for å kunne iverksette konsekvensreducerende tiltak hvis uønskede hendelser oppstår.

Beredskapsanalyser skal utføres og inngå som en del av beslutningsgrunnlaget når en skal:

- a) definere fare- og ulykkessituasjoner,
- b) sette ytelseskrav til beredskapen,
- c) velge og dimensjonere beredskapstiltak.

Beredskapsplaner skal beskrive beredskapen og inneholde aksjonsplaner for de definerte fare- og ulykkessituasjonene. Den ansvarlige skal sikre at nødvendige tiltak blir satt i verk så raskt som mulig ved fare- og ulykkessituasjoner.

Virksomheter som benytter de samme beredskapsressursene, er ansvarlige for å sikre nødvendig samordning av beredskapen.

Den ansvarlige skal sikre at fordeling av ansvar og oppgaver er forenelig med hverandre.

Merknadstekst

Tidligere § 3-4

Beredskap handler om å håndtere en uønsket hendelse når den skjer (konsekvensreducerende tiltak). Kravet er derfor viktig. Både i forståelsen av at ikke alt kan forebygges, men også for raskt å få oversikt og begrense ytterligere skade. Et moment blir likevel at ikke alle uønskede og uforutsette hendelser kan beskrives detaljert i en beredskapsplan. Beredskapsplanen bør derfor være begrenset til hvordan et beredskap skal organiseres (roller, ansvar og personell) til mer detaljerte operasjonelle rutiner.

Det kan vurderes om punkt c (reducere skadevirkningen om de inntreffer) i foreslåtte § 3-2 Risikohåndtering slås sammen med beredskaps-kapittelet.

§ 3-5. Avviksbehandling

Den ansvarlige skal sørge for at avvik fra krav i akvakulturlovgivningen registreres og følges opp, ~~deriblant avvik fra interne krav.~~ Det skal tas stilling til avvikenes betydning enkeltvis og i forhold til andre avvik. Den ansvarlige skal ha oversikt over status for avvikenene.

Inntil avvik er korrigert innsettes ved behov nødvendige kompenserende tiltak for å opprettholde teknisk, biologisk, miljømessig, dyrehelse- og dyrevelferdsmessig forsvarlig akvakultur.

Merknadstekst

Tidligere § 3-6 Avviksbehandling

Vi foreslår å ta bort *deriblant avvik fra interne krav*. Vi viser til vår tidligere kommentar om at det blir feil at myndighetene kan sanksjonere for at interne krav ikke overholdes, al den tid at *akvakulturlovgivningens* plikter er overholdt og virksomheten ellers handler innen det juridiske handlingsrommet.

§ 3-6. Systematisk gjennomgang og vedlikehold av styringssystemet

Styringssystemet skal ved behov gjennomgå en systematisk gjennomgang og evaluering av styringssystemet for å sikre at styringssystemet som helhet fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av virksomheten. Avviksdata, rotårsaksanalyser og erfaringer fra drift bør inngå i vurderingsgrunnlaget.

Merknadstekst

Tidligere § 3-7

Kapittel IV – Avsluttende bestemmelser

§ 4-1. Tilsyn og vedtak

I medhold av akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven fører Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, på sine respektive ansvarsområder, tilsyn med at kravene etter denne forskriften blir overholdt. Fiskeridirektoratet og Mattilsynet kan fatte enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i forskriften.

Merknadstekst

Forskriften bør følges av forpliktende samordning mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, og bedre samhandling med Statsforvalteren der krav i ulike forskrifter berører samme risikobilde. Ulik praksis må motvirkes. Det er en stor utfordring generelt at myndigheter stiller krav som motvirker hverandre. Det er en del av risikobildet at ulike hensyn skal vektes opp mot hverandre.

§ 4-2 Dispensasjon

Mattilsynet og Fiskeridirektoratet kan i særskilte tilfeller på sine respektive forvaltningsområder dispensere fra bestemmelsene i denne forskriften, forutsatt at det ikke vil stride mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.

Merknadstekst

I høringsnotatet uttales det at styringssystemet skal tilpasses virksomheten størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav gitt i eller i

medhold av akvakulturlovgivningen. Det konkluderes på dette grunnlag av at det ikke er behov for en egen dispensasjonsadgang. Det fremholdes også at etatene ikke har erfart at dispensasjonshjemmelen i dagens forskrift har vært benyttet. Sjømat Norge mener at nye materielle krav, og at forskriften, om den skulle bli vedtatt som foreslått, vil kunne innebære omfattende forpliktelser gjennom nytt regelverk, som i seg selv tilsier at det vil være behov for en dispensasjonshjemmel.

§ 4-3. Straff og andre reaksjoner

Overtredelse av forskriften eller vedtak fattet i medhold av den, kan medføre straff og andre reaksjoner etter lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv., lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur, og lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

Merknadstekst

Vi ser at det på flere punkter blir behov for veiledere. Det må derfor i straff og andre reaksjoner skilles tydelig på det som er reelle brudd på regelverket (uakseptabel drift) og der det kan være ulik risikooppfattelse som ikke nødvendigvis er et faktisk brudd på krav til akseptabel drift.

§ 4-4. Ikraftttredelse

Denne forskriften trer i kraft dd.mm.aaaa ~~straks~~. Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) oppheves.

Merknadstekst

Vi ber om en overgangsperiode for å gi virksomhetene tid til å tilpasse styringssystem, kompetanseplaner, risikovurderinger, barrierer og beredskap mm.

Avsluttende merknader

Styringssystemet må være et arbeidsverktøy for bedre drift, ikke en dokumentproduksjon. Det må ikke være tvil om at det er virksomhetene som eier systemet, og at kravene skal støtte styring gjennom hele konsernet – fra ledelse til lokalitet.

Vi ser at det kommer til å bli et betydelig behov for veiledere hvis forskriften gjennomføres som foreslått av myndigheten. Vi ser at det i Rapporten Helhetlig risikostyring i akvakulturnæringen (fra Proactima til Fiskeridirektoratet 2022) vises til bransjeforeningenes rolle for felles kompetansehevning og samarbeid i risikostyring. Vi forventer derfor at en god del av forståelsen av Akvastyringsforskriften vil bli lagt til faglig normer, det vil si vekting på praktiske erfaringer hensyntatt vitenskapelig og teknologisk utvikling.

Vennlig hilsen
Sjømat Norge

Lone Flyvholm
Veterinær fagsjef
Fiskehelse og fiskevelferd

Vedlegg 1 – Sammenstilling myndighetenes forslag opp mot Sjømat Norges sitt forslag

Myndighetenes forslag	Sjømat Norges forslag	Sjømat Norge sitt forslag (kronologisk rekkefølge)
§ 1-1 Formål		
§1-2 Virkeområde		
§ 1-3 Definisjoner	§ 1-4 Definisjoner	§ 1-3 Omfang
§ 2-1 Ansvar etter denne forskriften	§ 2-1	§ 1-4 Definisjoner
§ Prinsipper for risikoreduksjon	§ 3-3 Prinsipper for ytterligere risikoreduksjon	§ 2-1 Ledelsesansvar, kompetanse og rollefordeling
§ 2-3 Systematisk og forsvarlig styring	§ 1-3 Omfang	§ 2-2 Analyser som grunnlag for forsvarlig drift
§ 2-4 Omfang	§ 1-3 Omfang	§ 2-3 Kontinuerlig forbedring
§ 2-5 Forsvarlig drift	§ 2-2 Analyser som grunnlag for forsvarlig drift	§ 3-1 Krav til risikovurdering
§ 2-6 Regelverk og interne krav	§ 2-2 Analyser som grunnlag for forsvarlig drift (del som angår internekrav) §2-1 Ledelsesansvar, kompetanse og rollefordeling (del som angår regelverk)	§ 3-2 Krav til risikohåndtering
§ 2-7 Mål	§2-3 Kontinuerlig forbedring	§ 3-3 Prinsipper for ytterligere risikoreduksjon
§ 2-8 Kompetanse	§ 2-1 Ledelsesansvar, kompetanse og rollefordeling	§ 3-4 Krav til beredskap (evt. krav til konsekvensreducerende tiltak)
§ 2-9 Dokumentasjon	§ 1-3 Omfang	§ 3-5 Systematisk gjennomgang og vedlikehold av styringssystemet
§ 3-1 Generelle krav til analyser	§ 2-2 Analyser som grunnlag for forsvarlig drift	§ 4-1 Tilsyn og vedtak
§ 3-2 Krav til risikovurdering	§ 3-1 Krav til risikovurdering Punkt e-f finnes i: § 3-2 Krav til risikoreduksjon	§ 4-2 Dispensasjon

§ 3-3 Krav til barrierer	§ 3-2 Krav til risikohåndtering	§ 4-3 Straff og andre reaksjoner
§ 3-4 Krav til beredskap		§ 4-4 Ikrafttredelse
§ 3-5 Krav til trening og øvelse	§ 2-1 Ledelsesansvar, kompetanse og rollefordeling	
§ 3-6 Avviksbehandling	§ 3-4 Avviksbehandling	
§ 3-7 Systematisk gjennomgang og evaluering av systemet	§ 3-5 Systematisk gjennomgang og evaluering av systemet	
§ 4-1 Tilsyn og vedtak		
§ 4-2 Straff og andre reaksjoner		
§ 4-3 Ikrafttredelse		

Vedlegg 2

Forsvarlighet og gjeldende faglig normer

En utfordring med et risikobasert regelverk er at *forsvarlighetsoppfattelsen* til tider kan endre seg raskt. Det kan være ulike årsaker til at forsvarlighetsoppfattelsen endres. Det kan være kontinuerlig forbedring gjennom empiri og teori, der utgangspunktet er valg og beslutninger av kompetent operativt personell (røktere, fiskehelsepersonell og annet driftspersonell som gjennomfører krevende operasjoner som f.eks. lossing av fisk). I slike tilfeller følger de *faglige normer* det som anses som forsvarlig. Av og til kommer det gjennom bl.a. mediafokus offentlig debatter. Slike debatter bidrar inn i arbeidet med kontinuerlig forbedring. Likevel er det viktig at forsvarlighetsoppfattelsen tar utgangspunkt i *faglige normer*.

Faglige normer er de praktiske erfaringer fra operativt personell hensyntatt vitenskapelig utvikling (forskere) og beskriver en beste praksis ut fra handlingsrommet. Spesielt når det kommer til fiskevelferd og fiskehelse omhandler forsvarlig praksis både proaktive tiltak, men også forståelsen for at ikke alle hendelser kan forebygges. Forsvarlig praksis er derfor også reaktive tiltak på en hendelse eller situasjon, og muligheten for å håndtere dette innenfor akseptabel risiko. I dette ligger også at å behandle dyr er forsvarlig praksis, også selv om behandlingen i seg selv kan utgjøre en risiko for det enkelte dyr.

Sjømat Norge anbefaler:

- God rollebeskrivelse i velferdsforskriften. Det kan tas utgangspunkt i beskrivelsene i dyrehelseforskriften: myndigheter, fiskevelferd-profesjonelle (eks. fiskehelsepersonell) og driftspersonell
- Det er behov for avklaring i forhold til forståelsen av faglige normer mellom Mattilsynet, bransjeorganisasjonene (inkludert Tekna og Veterinærforeningen) og kunnskapsstøtte (HI, VI m.fl). Videre at arbeidet med bransjeveiledere på ulike tema fortsetter, og brukes i avklaring av regelverket. Vi viser her til bla næringens biosikkerhetsarbeid og andre mer avgrenset og tematiske veiledere som f.eks. nødslaktveilederen.