



Mattilsynet

Sendt elektronisk

Deres ref.:

Dato: 3. juni 2020

Vår ref.: 299341

Høring – Forslag til ny forskrift om kontroll med lakselus i akvakulturanlegg

1 INNLEDNING

Vi viser til Mattilsynets høringsbrev av 3. januar 2020. Opprinnelig høringsfristen var 6. april 2020, men fristen er utsatt til 1. juni 2020 grunnet situasjonen med koronavirus.

Advokatforeningen er ikke tatt inn på listen over høringsinstanser, men ønsker likevel å gi innspill. De nye reglene er av Mattilsynet selv karakterisert som en av de viktigste regelverksendringene for oppdrettsnæringen i år, og er blant de høringene som vil ha størst innvirkning på oppdrettsnæringen. Advokatforeningen er derfor opptatt av at en ny lakselusforskrift på en god måte balanserer hensynene til effektiv oppnåelse av formålet, rettssikkerhet og forutsigbarhet med gode løsninger for håndheving og oppfølging.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for

fangst, fiskeri og havbruk. Lovutvalget består av Kjetil Haare Johansen (leder), Gerd Aaland Fagerli, Tore Fjørtoft, Kenneth Mikkelsen og Mons Alfred Paulsen.

2 SAKENS BAKGRUNN OG KORT OM HOVEDTREKKENE I FORSLAGET

Høringen gjelder utkast til ny forskrift om kontroll med lakselus i akvakulturloven. Forskriften vil oppheve den eksisterende forskriften om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg fra 2012. Forskriften hjemles som før i matloven, men nytt er at den i tillegg hjemles i dyrevelferdsloven.

Av høringsbrevet fremkommer at god kontroll på lakselus er grunnleggende forutsetning for forsvarlig produksjon. Nivået på lakselus er en indikator for at produksjon i et område kan øke eller minke. Den nye lakselusforskriften skal bidra til gode regler for å ha kontroll på lakselus.

På Mattilsynets hjemmeside er bakgrunnen for den nye forskriften ytterligere utdypet. Her fremkommer at forslaget fremmes blant annet grunnet situasjonen med utbredt resistens mot legemidler, nye metoder og et økende velferdsproblem knyttet til lusebehandling.

Advokatforeningen opplever at hensynet til fiskehelse og fiskevelferd har fått en fremtredende plass i utkastet til ny forskrift, og at dette er en viktig og prinsipiell forskjell fra dagens forskrift. Videre skriver Mattilsynet at utkastet innebærer et enklere og mer teknologinøytralt regelverk.

En annen viktig endring er at forslaget til ny lakselusforskrift innebærer at det ikke bare blir lusegrenser for anlegget som sådan, men også på merdnivå. Videre blir perioden for lavere lusetall på våren forlenget med to uker og differensieres noe mer langs kysten.

I forslaget til forskrift presiserer Mattilsynet videre at oppdrettere skal bruke veterinærfaglig kompetanse for å avgjøre om en behandling er forsvarlig å igangsette. Hvis ikke det foreligger en slik vurdering, er det forbudt å igangsette behandling.

Forskriften til ny lakselusforskrift må sees i sammenheng med systemet for regulering av produksjonen av oppdrettsfisk gjennom forskrift av 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) og tilhørende forskrifter. Disse forskriftene skal og må virke sammen for at man effektivt skal få god kontroll på lakselus og kunne bremse eller snu resistensutvikling slik at man i de enkelte områdene kan øke eller redusere produksjonen.

3 TIDLIGERE HØRINGSUTTALELSER FRA ADVOKATFORENINGEN

Advokatforeningen gav den 21. september 2016 en høringsuttalelse i forbindelse med forslaget til nytt regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretopprett.

Advokatforeningen uttalte da at innføring av det nye systemet med kapasitetsjusteringer ville innebære «den mest omfattende endring av regelverket for havbruksnæringen i Norge siden innføring av Akvakulturloven, MTB-regelverket og regler om selskapsbiomasse for over 10 år siden» og at «For første gang vil enkeltbedrifter risikere nedjustering av sin produksjonsmulighet uten at man selv har vært i brudd med bestemmelser i lov eller forskrift».

Som en konsekvens av dette oppfordret derfor Advokatforeningen om at regjeringen vurderte forholdet til annet regelverk, herunder regler om lokalitets-MTB, soneforskrifter og maksimumsgrenser for lus.

Det er av de samme grunner derfor viktig å ikke bare vurdere det nye forslaget til lakselusforskrift isolert, men samtidig vurdere forslaget i relasjon til helheten i regelverket.

4 ADVOKATFORENINGENS OVERORDNEDE MERKNADER

4.1 Rammer for forskriften

Av Mattilsynets hjemmeside fremkommer følgende:

«Forskriften bør legge til rette for at formålet kan nås på en så effektiv måte som mulig. Forskriften bør ha generelle, målrettede krav og få detaljkrav. Den vil inneholde krav om hva som skal oppnås, men i liten grad hvordan dette skal oppnås. Den bør være teknologinøytral og håndtere endringer i drift og rammebetingelser bedre enn dagens forskrift. Oppdretternes eget ansvar for å finne de gode løsningene bør tydeliggjøres. Dette forutsetter at oppdretterne har bedre internkontrollsystemer som fungerer etter hensikten.»

Advokatforeningen er enig i at det er viktig å få en forskrift som muliggjør utvikling og forbedringer i teknologi og løsninger. Dette vil kunne bidra til å redusere antall lakselus. Men, det er da samtidig viktig at forvaltningen erkjenner at håndhevingen basert på en slik forskrift vil kunne by på utfordringer. Løsningen forutsetter meget god kompetanse hos tilsynsmyndighetene på lokalt nivå. Videre bør det ikke bli regionale forskjeller i praktiseringen av forskriften. Det vil kunne reise problemstillinger om usaklig forskjellsbehandling.

Utkastet til forskrift vil videre kunne favorisere større oppdrettere med gode internkontrollsystemer og et annet støtteapparat rundt seg enn de mindre oppdretterne. Dette skyldes at ansvaret for å finne de gode løsningene overlates fullt og helt til oppdretterne.

4.2 Mattilsynets virkemidler og sammenhengen med produksjonsområdeforskriften m.fl. og akvakulturloven § 9

Sammenhengen med nedtrekk av produksjon i et område påpekes blant annet innledningsvis i høringsbrevet, jf. høringsnotatet side 4:

«Dersom ett anlegg produserer for mye lusesmitte, vil andre anlegg kunne få problemer med å følge regelverket.

«Dagens oppdrettsanlegg påvirker ikke bare sitt eget nærområde. Lakselus, sykdomsagens og næringsssalter kan spres med vannstrømmer og således gi en påvirkning utover eget område og dermed også påvirke andre anlegg.» (Meld. St. 16 (2014–2015))

Ulovlig lusesmitte fra ett enkeltanlegg vil kunne ha innvirkning på om produksjonskapasiteten blir økt eller redusert i et produksjonsområde. At Mattilsynet har sterke, gode virkemidler for at hvert enkelt oppdretter skal følge luseforskriften, kan dermed være et gode for oppdrettsnæringen.»

Slik Advokatforeningen leser høringsbrevet, redegjøres det ikke fra Mattilsynet side for hva som har vært praksis for virkemiddelbruken etter den gamle lakselusforskriften, men tilsynet viser kort til at praksis vil bli videreført. Etter Advokatforeningen syn, er det en svakhet at det ikke er redegjort for hvordan de virkemidlene Mattilsynet har hatt til rådighet over lang tid faktisk er benyttet og hvordan de i så fall har virket.

Advokatforeningen mener generelt at det er å foretrekke at det anlegget som produserer for mye lusesmitte må ta byrdene med det, og at ikke alle oppdretterne i et område blir «straffet» kollektivt, ved nedtrekk av produksjon. Med tanke på nedtrekk av produksjonen så skjer det gjennom at det vedtas såkalt «røde» produksjonsområder. Dette samtidig som vi vet lite om hvordan Mattilsynet bruker sine virkemidler og hvilken effekt det har for lusesituasjonen. Her burde kunnskapsgrunnlaget vært bedre. Advokatforeningen er derfor av den prinsipielle oppfatning at vurderingene rundt hvilken håndheving og hvilke egnede tiltak og virkemidler Mattilsynet skal ha i forbindelse med en ny lakselusforskrift er utilstrekkelig utredet.

Advokatforeningen merker seg for øvrig at det foreslås at dagens praksis knyttet til biomassereduksjon på lokaliteter med store lakselus-utfordringer videreføres, men at Mattilsynet vil se nærmere på denne praksisen, og eventuelt komme med forslag til forskrift dersom det blir aktuelt å forskriftsfeste bestemmelser knyttet til inndragning av godkjent biomasse.

Advokatforeningen er som tidligere fremhevet opptatt av helheten i regelverket. Mot denne bakgrunnen vil Advokatforeningen derfor oppfordre til en raskest mulig gjennomgang og vurdering av behovet for eventuelle ytterligere regelverksendringer på området.

5 INNSPILL TIL DET KONKRETE FORSKIFTSFORSLAGET

5.1 Merknader til § 2

Det fremkommer av høringsbrevet at forskriften gjelder for anlegg i sjø der lakselus kan formere seg og overleve. Dette er en viktig avgrensning mot oppdrett i ferskvann og burde ha fremgått av forskriftsteksten.

Ifølge ordlyden til § 2 er oppdrettere som driver i samdrift og med samlokalisering på et akvakulturanlegg solidarisk ansvarlig for at forskriften følges. Advokatforeningen vil bemerke at samlokalisering kjennetegnes ved at fisken ikke er i sameie og at hver produksjonsenhet skal merkes med hvem som eier fisken, jf. akvakulturdriftsforskriften § 8 tredje ledd.

Er det for mye lus i én bestemt merd og fisken i denne merden eies av én oppdretter, kan det ikke være korrekt at den andre oppdretteren som har fisk på lokaliteten skal være solidarisk ansvarlig for bruddet på forskriften.

5.2 Merknader til § 3

Bruk av leppefisk er ikke definert som behandling etter forskriften. Advokatforeningen antar at det betyr at oppdretter ikke trenger beslutning fra veterinær eller fiskehelsebiolog for å sette i gang med bruk av leppefisk. Dette all den tid § 10 bruker begrepet «behandling».

5.3 Merknader til § 4

Når det gjelder reguleringen på merdnivå (produksjonsenhet), er det ikke gitt en eksakt grense for lusenivået. Isteden er grensen angitt svært vagt i form av hva som «kan» redusere fiskevelferden. Tilsvarende gjelder også med tanke på forslaget til § 6 annet ledd.

Advokatforeningen har forstått det slik at det i lang tid har vært en diskusjon og noen grad av faglig divergens om hvordan og når fiskevelferden er redusert. Vi mener den angitte grensen på merdnivå som er angitt i forslaget til § 4 og § 6 annet ledd i forskriften gir utilstrekkelig veiledning. De valgte formuleringene gir derfor § 6 manglende forutberegnelighet om hvordan bestemmelsen vil bli praktisert. At det vises kun til fiskevelferden som parameter og hvor det ikke er noe erfaringsgrunnlag fra tidligere, kan videre gi en strengere tolkning av bestemmelsen enn tilsiktet.

Når det gjelder kravet på anleggsnivå, er Advokatforeningen skeptisk til solidarisk ansvar ved samlokalisering på samme måte som på merdnivå, jf. merknadene til § 2. Ved samlokalisering bør det tas hensyn til at hver produksjonsenhet skal merkes med hvem som eier fisken, jf. akvakulturdriftsforskriften § 8 tredje ledd. Det er derfor mulig å kunne beregne lusetallet på anleggsnivå ut fra snittet av alle merdene basert på eierforhold. At Mattilsynet i slike tilfeller skal stå fritt til å velge hvilket av selskapene Mattilsynets vedtak skal rettes mot, er betenkelig. Dette særlig når eventuelle brudd på bestemmelsen vil kunne være grunnlag for at Mattilsynet kan fatte vedtak om tvangsmulkt, jf. høringsnotatet s 5.

All den tid brudd på bestemmelsen kan avstedkomme slik alvorlig reaksjon, mener Advokatforeningen at grensekriteriet på merdnivå må formuleres mer presist og at Mattilsynet i samlokaliseringstilfellene verken på merd- eller anleggsnivå bør stå fritt til å velge hvilket av selskapene Mattilsynets vedtak skal rettes mot. Bestemmelsen slik den er formulert nå gir Mattilsynet for stor grad av frihet; på bekostning av det enkelte selskaps rettssikkerhet og forutberegnelighet.

Advokatforeningen mener derfor at forslaget slik det er fremsatt i § 4 er uheldig, og at et slikt forslag kan bidra til økt risiko for usaklig forskjellsbehandling og gir liten grad av forutberegnelighet for oppdrettere. Dette gjelder særlig første ledd.

Av § 4 annet ledd fremkommer at «vår»-perioden er utvidet med ytterligere to uker. I denne perioden gjelder en grense på 0,20. Advokatforeningen skal ikke uttale seg om det faglige grunnlaget for denne utvidelsen, men vil foreslå at setningen «Om våren er grensen lavere.» fjernes. Dette da den nærmere oppgitte perioden strekker seg langt utover sommeren i flere av produksjonsområdene.

5.4 Merknader til § 5

Advokatforeningen er enig i at formålet med denne bestemmelsen er viktig, men mener det er grunn til å stille spørsmål ved at plikten for å forebygge og motvirke resistensutvikling fullt og helt overlates til oppdretterne. Det vises til de generelle merknadene i punkt 4.1.

5.5 Merknader til § 6

Advokatforeningen viser til sine generelle merknader i punkt 4.2. Advokatforeningen legger til grunn at bestemmelsen gir Mattilsynet mulighet til å fatte vedtak om utslakting dersom ikke oppdretter oppfyller sin plikt etter bestemmelsen. Advokatforeningen antar at det først er på det tidspunkt lusegrensen er overskredet at Mattilsynet kan fatte et vedtak. Før det antas oppdretter å ha et handlingsrom med ulike

tiltak innenfor forskriften.

Advokatforeningen mener at plikten i § 6 savner en forankring i en form for forholdsmessighetsvurdering og vil generelt anbefale at det i § 6 første ledd legges til «betryggende» ift. å ha kontroll og at det legges til grunn et annet kriterium enn «kan redusere fiskevelferden» i § 6 annet ledd. Det bemerkes for eksempel at i § 16 om overtredelsesgebyr så snakkes det om «uakseptabel fiskevelferd». Lignende formulering kunne f.eks. vært benyttet i forbindelse med § 6 annet ledd.

Når det gjelder § 6 annet ledd antas den allikevel kun å ha selvstendig betydning i grensetilfellene. Er lusegrensen på lokalitetsnivå overskredet, må det tas ut fisk etter første ledd. På produksjonsenhetsnivå er det ikke definert hvor mye lus som vil innebære at grensen er overskredet, jf. merknadene til § 4. Da er det problematisk at det gis en regel om plikt til å redusere fisk i produksjonsenheten uten at oppdretter vet hvilket lusenivå Mattilsynet mener vil utgjøre et brudd.

5.6 Merknader til § 7

I tredje ledd angis at oppdretter har flere plikter. Advokatforeningen mener det er problematisk at oppdretter skal sørge for at «resultatet fra tellingen stemmer med den reelle lusesituasjonen i anlegget». Her forutsettes det at oppdretter vet eller kan finne ut hva den reelle situasjonen er. Det vil ofte ikke være tilfelle.

Advokatforeningen viser her til Veterinærinstituttets høringsuttalelse hvor det påpekes at det ikke finnes noen «gullstandard» for å definere det sanne lusetallet. Plikten bør derfor fjernes.

5.7 Merknader til § 9

Ifølge forslaget § 9 har oppdrettere med anlegg i samme område plikt til å samordne relevante tiltak og planer mot lakselus. Av høringsbrevet fremkommer at Mattilsynet går bort fra de detaljerte minimumskrav for samordnede plan og tiltak, men viderefører plikten.

Slik utkastet nå er formulert, overlates innholdet for kontroll med lakselus og resistensutvikling til oppdretterne. Hvilken rolle Mattilsynet skal ha, jf. målet om at ny lakselusforskrift skal gi Mattilsynet egnede tiltak og virkemidler, mangler drøftelse. Advokatforeningen antar at den foreslåtte løsningen kan by på store utfordringer i områder hvor samarbeidet mellom oppdretterne ikke fungerer optimalt og/eller hvor det er stor uenighet om innholdet i kontrollplanen. I disse situasjonene ville forskriftsfestede minimumskrav ha vært til hjelp og kunne ha bidratt til oppfylling av forskriftens formål. Høringsbrevet gir noe veiledning, men Advokatforeningen fastholder at noe av det som fremkommer der med fordel burde vært nedfelt som minimumskrav i forskriftsteksten.

For Advokatforeningen er det videre uklart hvordan bestemmelsen om samordning for kontroll med lakselus og resistensutvikling vil bli håndhevet fra Mattilsynets side, f.eks. hvor oppdretterne i et område ikke har klart å bli enige om felles plan og tiltak, jf. at brudd på bestemmelsen er belagt med straff, jf. § 16 annet ledd og tvangsmulkt etter § 14. Å bli ilagt et kollektivt ansvar, dersom en ikke er å bebreide, bør ikke kunne skje med hjemmel i bestemmelsen. Både overtredelsesgebyr og straff krever skyld hos den enkelte oppdretter for at den type sanksjon kan ilegges.

5.8 Merknader til § 10

Ifølge § 10 kan en behandling bare settes i gang dersom en veterinær eller fiskehelsebiolog har funnet at

behandlingen vil være forsvarlig.

Advokatforeningen antar at dette også kan være en veterinær eller fiskehelsebiolog som er ansatt hos oppdretter. De største oppdrettsselskapene vil således kunne bruke egne ansatte til å foreta vurderingen. Det vil være praktisk og effektivt, men kan samtidig reise utfordringer knyttet til uavhengighet.

På den annen side vil de mindre oppdretterne være nødt til å kjøpe disse tjenestene eksternt. Det vil igjen kunne føre til forsinkelser og en mindre effektiv håndtering. Det antas videre at en del eksterne veterinærer og fiskehelsebiologer vil være forsiktig med å akseptere nye typer behandling grunnet sitt eget profesjonsansvar. Det kan igjen bidra til mindre utvikling og nyskapning. Regelen kan med andre ord føre til en styrking av de største og mellomstore oppdretterne, mens de minste blir svekket.

Høringsbrevet er videre taust om situasjoner der veterinær eller fiskehelsebiolog gjør en feilvurdering og sier ja til en behandling som i ettertid viser seg ikke å være forsvarlig. Dersom veterinær eller fiskehelsebiolog er ansatt hos oppdretter, antas det ikke å være problematisk at ansvaret rettes mot oppdrettsselskapet, jf. arbeidsgiveransvaret. Hva som er situasjonen dersom en ekstern veterinær eller fiskehelsebiolog gjør feil, er mer usikkert. Etter Advokatforeningens syn er det viktig med en avklaring i forskriften da dette antas å kunne bli en praktisk problemstilling.

I høringsbrevet står det at «god praksis» bør defineres i en terapiveileder som bør utvikles i samarbeid mellom næringen og kunnskapsmiljøene. Advokatforeningen vil tilføye at en slik veileder bør være på plass før forskriften iverksettes, og minner om at Advokatforeningen tidligere har påpekt at lov, forskrift og veiledninger må sees på samlet for næringen, ikke som enkeltdeler.

Advokatforeningen mener derfor at det ville vært mer hensiktsmessig med en fullstendig og helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opprettere gitt at det legges opp til at Mattilsynet etter en eventuell vedtagelse av dette forskriftsforslag ikke er ferdig, men har varslet at Mattilsynet skal vurdere (i) behovet for en terapiveileder, (ii) se på praksis omkring bestemmelsene knyttet til tvangsmulkt og (iii) vurdere behovet for å forskriftsfeste bestemmelser knyttet til inndragning av godkjent biomasse. Advokatforeningen mener dette arbeidet burde vært gjort samtidig med fremleggelse av forslaget til ny lakselusforskrift.

5.9 Merknader til § 15

Hjemmelsgrunnlaget til forslaget til ny lakselusforskrift er todelt; det følger av både matloven og av dyrevelferdsloven.

Ileggelse av overtredelsesgebyr mangler imidlertid hjemmel i matloven. Gitt at det allerede er en forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven stiller Advokatforeningen spørsmålstegn ved behovet for en regulering av det samme i § 15 i lakselusforskriften. Advokatforeningen foreslår at bestemmelsen derfor fjernes fra forskriften og at spørsmålet om overtredelsesgebyr reguleres utelukkende av dyrevelferdsloven og den tilhørende forskriften av 30. juni 2014 nr. 925 om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven.

5.10 Merknader til § 17

I § 17 foreslås at adgangen til å gi dispensasjon strammes inn og at det legges til grunn en høyere terskel for å kunne gi dispensasjon enn i dag, jf. forslaget om «i særskilte tilfelle». Advokatforeningen mener at det kan oppstå utilsiktede virkninger av å stramme inn dispensasjonsadgangen slik som foreslått, og at det kan være god grunn til å ha større fleksibilitet i regelverket.

Advokatforeningen bemerker i så måte at de to eksemplene som er gitt i høringsnotatet langt ifra kan være uttømmende, og at behovet for å kunne dispensere kan komme opp i en eller flere situasjoner man ikke har tenkt ut på forhånd. Det antas derfor hensiktsmessig at det finnes en dispensasjonsadgang, og at denne ikke er lukket pga. et teknisk kriterium som å måtte være et «særskilt tilfelle».

Advokatforeningen vil derfor fraråde innføring av den foreslåtte høyere terskelen i forskriftens ordlyd.

5.11 Konsekvenser for de ulike aktørene

I høringsnotatet er det innledningsvis tatt inn redegjørelse for konsekvensene for de ulike aktørene. Etter Advokatforeningens syn er utredningen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget til forskrift mangelfullt utredet i høringen og Advokatforeningen mener at med et så vidt sentralt regelendringsforslag som lakselusforskriften representerer, så burde utredningen av økonomisk og administrative konsekvenser vært mer omfattende og grundig.

Advokatforeningen er ikke enig med Mattilsynet i at forskriften er lettere å forstå og innrette seg etter. Advokatforeningens oppfatning er at mye overlates til oppdretterne når det gjelder plikter. Det er i mange tilfeller usikkert hva som forventes at oppdretterne og det er uklart hvordan Mattilsynet vil praktisere reglene.

Ett av målene med ny lakselusforskrift er å gi Mattilsynet egnede tiltak og virkemidler. Dette delformålet mener Advokatforeningen ikke er oppfylt i forslaget, og Advokatforeningen er ikke enig i at forslaget innebærer forenklinger og lettelser for oppdrettsnæringen. Dette understrekes av at det innføres ytterligere et nivå for telling, rapportering og kontroll, nemlig på merdnivå.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no