

HØRING - FORSLAG TIL ENDRING AV FORSKRIFT OM INTERNKONTROLL FOR Å OPPFYLLE AKVAKULTURLOVGIVNINGEN

På vegne av Nærings- og fiskeridepartementet sendes på høring forslag til endring av forskrift om interkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen. **Høringsfristen er 13. mai 2019.**

Hovedinnhold i forskriftsutkastet

Forskriftsforslaget innebærer at virksomheter som leverer *tjenester til* akvakulturanlegg heretter skal omfattes av krav om interkontroll for å sikre etterlevelsen av krav som er gitt i medhold av matloven eller dyrevelferdsloven. Det stilles noe strengere krav til skriftlig dokumentasjon. Øvrige endringer som foreslås, er presiseringer av gjeldende bestemmelser. De viktigste presiseringene er:

Styrings- og forbedringsarbeidet fremheves i formålsbestemmelsen.

Ledelsens ansvar for interkontroll tydeliggjøres.

I virksomheter med flere driftsenheter skal det fremgå hvordan interkontrollen er gjennomført i hver driftsenhet.

Det skal sørges for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Delmål for interkontrollarbeidet skal være konkrete og evaluerbare.

Rutiner for å forebygge avvik fra krav fastsatt i regelverket fremheves.

Bakgrunn for forslaget

Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om interkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) trådte i kraft 1. januar 2005. Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har siden forskriften ble innført etablert et tett samarbeid om forvaltning av forskriften, og har gjennomført felles interkontrollrevisjoner hos de fleste virksomhetene i akvakulturnæringen.

Erfaring fra revisjonene er at mange virksomheter har et forbedringspotensial med hensyn på å få et dynamisk interkontrollsystem. Noen av de områdene som bør forbedres er bl.a. å sikre forankring av interkontrollarbeidet i virksomhetens øverste ledelse, involvering av arbeidstakerne

og manglende forståelse for bruk av internkontroll som styrings- og forbedringsverktøy for etterlevelse av akvakulturlovgivningen på hver enkelt lokalitet eller driftsenhet.

Arbeidet med å innføre internkontroll etter kravene i IK-Akvakultur i virksomhetene har vært krevende, både for virksomhetene og tilsynspersonellet som gjennomfører revisjoner. Blant annet har resultatet av internkontrollarbeidet i for liten grad blitt brukt av virksomheten for å oppnå forbedringer for miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har jobbet med opplæring og profesjonalisering av tilsynspersonell, samt informasjon og veiledning til virksomhetene, og vil fortsette med det. En endring av forskriften hvor noen av kravene gjøres enda tydeligere, vil derfor være et viktig bidrag til å sikre bedre etterlevelse av IK-Akvakultur.

I tilsynet med akvakulturnæringen ønsker Fiskeridirektoratet og Mattilsynet i større grad å gjennomføre systemrevisjoner med vekt på virksomhetenes styrings- og forbedringsarbeid for å oppfylle akvakulturlovgivningen. Det er da viktig at uklarheter i forskriften rettes opp, slik at det både blir lettere for næringsaktørene å forstå hvordan kravene skal etterleves og lettere for forvaltningen å håndheve kravene.

Vare- og tjenesteprodusenter til akvakulturnæringen, som dykkerfirmaer, servicebåter, fôrbåter etc., er i dag omfattet av krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av krav som er gitt i akvakulturloven, men ikke av krav som er gitt i matloven og dyrevelferdsloven. Dette vil bli rettet opp med dette forslaget.

Innholdet i forskriftsutkastet

Forskriftsforslaget innebærer at virkeområdet til forskrift om IK-Akvakultur utvides. Det foreslås at virksomheter som leverer tjenester til akvakulturanlegg også skal omfattes av krav om internkontroll for å sikre etterlevelsen av krav som ikke bare er gitt i medhold av akvakulturloven, men også i medhold av matloven eller dyrevelferdsloven.

Nye materielle krav er også krav om skriftlig dokumentasjon på hvordan forslagets § 5 tredje ledd bokstav a, c og d etterleves.

Øvrige endringer som foreslås, er først og fremst presiseringer av bestemmelser i gjeldende forskrift. Det foreslås en presisering av formålsbestemmelsen for å fremheve at internkontroll er gjennomføring av et systematisk styrings- og forbedringsarbeid. Det foreslås også noen presiseringer i § 4 og § 5. De viktigste presiseringene her er følgende:

- Ledelsens ansvar for internkontrollen tydeliggjøres.
- I virksomheter med flere driftsenheter skal det fremgå hvordan internkontrollen er gjennomført i hver driftsenhet.
- Den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- Delmål for internkontrollarbeidet skal være konkrete og evaluerbare.
- Rutiner for å forebygge avvik fra krav fastsatt i regelverket fremheves.

Under utarbeidelse av forskriftsforslaget har vi også sett på andre internkontrollforskrifter. Internkontrollforskrifter på forskjellige områder baserer seg på de samme prinsippene, men kan ha forskjellig ordlyd. Noen av de endringene som foreslås i IK-Akvakultur, er en harmonisering med forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (IK-HMS) og forskrift 28. oktober 2011 nr. 1058 om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IKVassdrag).

§ 1 Formål

Internkontrollen består av krav som er beskrevet i § 5, og som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i akvakulturlovgivningen. Internkontrollen er et verktøy for styring og forbedring av den daglige

driften. Formålet med internkontrollen er at virksomhetene skal gjennomføre et systematisk styrings- og forbedringsarbeid for å sikre etterlevelse av regelverket, men dette kommer etter vår vurdering ikke klart nok frem av formålsbestemmelsen i gjeldende forskrift.

Formålsbestemmelsen i andre internkontrollforskrifter, som IK-HMS og IK-Vassdrag, fastslår med litt ulik ordlyd at forskriften skal fremme et forbedringsarbeid. Vi mener at både styrings- og forbedringsarbeidet må være en integrert del av internkontrollen. Dette bør fremgå av formålsbestemmelsen.

Forslaget innebærer ingen materiell endring av gjeldende forskrift. Det er en presisering som vil bidra til at det blir lettere å forstå hvordan kravene i forskriften skal tolkes.

§ 2 Virkeområde – annet ledd bokstav b og c

I gjeldende forskrift § 2 annet ledd er krav til internkontroll mht bestemmelser i matloven og dyrevelferdsloven begrenset til akvakulturanlegg, notvaskerier, slakteri- og tilvirkningsanlegg og transportør. Disse avgrensningene innebærer at virksomheter som leverer tjenester til akvakulturnæringen (dykkerfirmaer, servicebåter, fôrbåter, ensilasjebåter, vaksinatører, tilbydere av avlusningstjenester etc.) ikke har krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av regler som er gitt i matloven og dyrevelferdsloven. I følge bokstav a er disse virksomhetene imidlertid omfattet av krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av krav som er gitt i akvakulturloven.

Aktiviteten til virksomheter som leverer tjenester til akvakulturnæringen, kan medføre risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferden. Virksomhetene er imidlertid omfattet av de allmenne kravene i matloven § 8 om nødvendig kompetanse og § 19 om å utvise nødvendig aktsomhet slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom. Virksomhetene er også omfattet av krav om varsling ved uavklart forøket dødelighet eller annen grunn til mistanke om listeført sykdom, jf. forskrift 17. juni 2008 nr. 819 § 27. I tillegg kan de være omfattet av krav om smittehygieniske tiltak ved bekjempelse av smittsom sykdom. De er også omfattet av de allmenne kravene i dyrevelferdsloven § 3 om at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger, og § 6 om nødvendig kompetanse. De er derimot ikke direkte omfattet av reglene om dyrehelse og -velferd i akvakulturdriftsforskriften, siden denne forskriften retter seg mot oppdretteren.

Dersom virksomheter som leverer tjenester til akvakulturnæringen blir omfattet av krav om internkontroll etter matloven og dyrevelferdsloven, vil disse virksomhetene måtte etablere internkontroll som viser hvordan de sikrer etterlevelse av kravene som stilles. Dette vil redusere behovet for å fastsette detaljerte krav i andre forskrifter. Virksomhetene blir da i større grad selv ansvarlige for å finne gode forbyggende tiltak, avhengig av hvor stor risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferd deres aktivitet innebærer.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor, foreslås det at virkeområdet etter IK-Akvakultur § 2 annet ledd bokstav b og c utvides. I stedet for å ramse opp flere spesifikke typer virksomheter foreslås det at man bygger videre på begrepet «vare- og tjenesteprodusenter», som også blir brukt i akvakulturloven. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig at krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av regler som er gitt i matloven og dyrevelferdsloven skal omfatte vareprodusenter. Mange varer som arbeidstøy og diverse utstyr, brukes også i andre sammenhenger enn i akvakulturnæringen. Det ville blitt veldig uklart hvilke vareprodusenter som ville blitt omfattet av et slikt krav.

Notvaskerier, slakteri- og tilvirkningsanlegg og transportør er allerede nevnt i IK-Akvakultur § 2 annet ledd bokstav b og c. Det foreslås at bokstav b utvides slik at den også omfatter andre tjenesteprodusenter som kan føre med seg smitte til akvakulturdyr. Forslaget gjenspeiler også virkeområdet i matloven § 2 annet ledd, men er avgrenset til akvakulturdyr. På tilsvarende måte foreslås det at bokstav c utvides slik at den også omfatter andre tjenesteprodusenter som kan påvirke velferden hos akvakulturdyr i akvakulturanlegg. Dette gjenspeiler også virkeområdet til dyrevelferdsloven.

Forslaget åpner for en skjønnsmessig vurdering av hvilke typer virksomheter som omfattes. Sentralt i denne skjønnsvurderingen etter matloven er om de leverer tjenester til flere akvakulturanlegg, og om aktiviteten innebærer at de kan føre med seg smitte til akvakulturdyr. Sentralt i skjønnsvurderingen etter lov om dyrevelferd er om de leverer tjenester til akvakulturanlegg på en måte som kan påvirke dyrevelferden.

Forslaget innebærer for eksempel at virksomheter som leverer tjenester til flere akvakulturanlegg, blir omfattet av krav om internkontroll etter matlovens regler om dyrehelse. De vil også være omfattet av krav om internkontroll etter dyrevelferdsloven, men for dykkere, servicebåter og andre båter vil det i enda større grad være avhengig av om aktiviteten medfører at de er i nær kontakt med fisken i akvakulturanlegget.

I tillegg foreslås en rent språklig justering i bokstav b. I bokstav c endres også «lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (dyrevernsloven)» til «lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd».

§ 4 Plikt til internkontroll

For et oppdrettsanlegg vil «den som er ansvarlig for virksomheten» være den som er innehaver av tillatelsen som er gitt i medhold av akvakulturloven. For brønnbåter og slakteri- og tilvirkningsanlegg vil det på tilsvarende måte være den som er innehaver av godkjenningen etter matloven og dyrevelferdsloven, som er «den som er ansvarlig for virksomheten». Den som har ansvaret for en virksomhet, har også ansvar for internkontrollen. Det innebærer at ansvaret i prinsippet er lagt til øverste leder, for eksempel administrerende direktør i et større selskap, men ansvaret for den praktiske gjennomføringen er ofte delegert.

Erfaring fra revisjoner viser at når ansvaret for internkontrollen er delegert nedover i organisasjonen, kan det føre til at det blir for stor avstand mellom IK-ansvarlig ute på anleggene og øverste ledelse i virksomheten. Noen av de manglene som er påvist, er bl.a. manglende forankring av internkontrollarbeidet i virksomhetens øverste ledelse, og manglende forståelse for bruk av internkontroll som styrings- og forbedringsverktøy for etterlevelse av akvakulturlovgivningen på hver enkelt driftsenhet. Dette er urovekkende med tanke på at det er øverste ledelse som har endelig myndighet i forhold til økonomi og nødvendige investeringer som påvirker internkontrollarbeidet.

Internkontroll handler om virksomhetens interne styring og egenkontroll. Internkontrollen består av de aktivitetene som er beskrevet i § 5, og som skal sikre at driften av virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i akvakulturlovgivningen. Det er et ledelsesverktøy og et hjelpemiddel for styring og utvikling av den daglige driften. Det forutsettes at internkontrollarbeidet er en integrert og tilpasset del av den løpende driften av virksomheten, og at det gjennomføres i samarbeid med arbeidstakerne. Dette arbeidet kan derfor ikke settes bort eller kjøpes av andre. Den øverste ledelsen i en virksomhet har ansvar for å sørge for at arbeidet med internkontroll blir strukturert og organisert på en hensiktsmessig måte på alle nivåene i virksomheten. Den øverste ledelsen skal også sikre at internkontrollen fungerer som planlagt.

Ansvaret for gjennomføringen av internkontrollen er fastsatt i § 4, og den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at alle leddene i § 5 gjennomføres. For å tydeliggjøre hvor ansvaret er plassert, foreslås det at «, og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne» fjernes fra § 4. Det foreslås at det tas inn en presisering i § 5 som innebærer at den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne medvirker med sin erfaring og kunnskap i internkontrollarbeidet, se § 5 tredje ledd bokstav d og kommentarene til denne lenger nede.

§ 5 Internkontrollens innhold

§ 5 første ledd

Første ledd i § 5 er en videreføring av gjeldende forskrift uten noen endringer.

§ 5 annet ledd

Forslag til annet ledd er nytt, men er ingen materiell endring sammenliknet med gjeldende forskrift. Forslaget er en presisering som vil bidra til at det blir lettere å forstå hvordan kravene til internkontrollen skal tolkes og etterleves.

En av erfaringene som er gjort, er at en del virksomheter ikke gjennomfører alle delene av internkontrollen for hver enkelt oppdrettslokalitet. De har et felles internkontrollsystem som er helt likt for alle lokalitetene uten at det er tatt hensyn til at forholdene på og rundt de enkelte lokalitetene kan være forskjellige. Større virksomheter kan ha et internkontrollsystem som er felles for alle lokalitetene, men slike virksomheter må også gjøre en individuell vurdering av risiko ut fra forholdene på og rundt den enkelte lokalitet. Slike individuelle vurderinger vil danne grunnlag for mål, planer og tiltak som er tilpasset den enkelte lokaliteten. Det samme prinsippet gjelder også for rederier som har flere brønnbåter, eller virksomheter som har flere slakterier. For at det ikke skal være tvil om at det er slik forskriften skal tolkes, foreslås det en presisering av dette i forskriften.

IK-Vassdrag har i § 5 siste ledd en bestemmelse om at «*Dersom internkontrollsystemet for et anlegg eller tiltak inngår i et større internkontrollsystem, skal det enkelte anlegget eller tiltaket kunne identifiseres.*».

Det foreslås at en tilsvarende bestemmelse tas inn i IK-Akvakultur, men med en litt annen ordlyd. Sammenlignet med IK-Vassdrag gjelder IK-Akvakultur for flere ulike typer virksomheter. Uttrykket «anlegget eller tiltaket» passer derfor ikke like bra i IK-Akvakultur. Vi foreslår at man heller bruker begrepet «driftsenhet». For en oppdrettsvirksomhet vil en «driftsenhet» bety det samme som en lokalitet, for et rederi vil det bety det samme som en brønnbåt, og for en virksomhet med flere slakterier vil en «driftsenhet» bety hvert enkelt slakteri.

Det bør også gå klart frem hvordan internkontrollen, jf. forslag til § 5 tredje ledd, er gjennomført i hver driftsenhet. Det er spesielt viktig å kunne vise hvordan § 5 tredje ledd bokstav d – h er gjennomført i hver driftsenhet, selv om det også her kan være mye som er likt for flere driftsenheter innenfor samme virksomhet.

Det foreslås også at det stilles krav om skriftlig dokumentasjon på hvordan bestemmelsen etterleves, se forslag til § 5 nytt siste ledd og kommentarene til dette lenger nede.

Forslag til § 5 nytt annet ledd:

I virksomheter med flere driftsenheter skal det fremgå hvordan internkontrollen er gjennomført i hver driftsenhet.

§ 5 tredje ledd

Det tredje leddet i § 5 er en videreføring av § 5 annet ledd i gjeldende forskrift, men det foreslås også noen endringer.

Tredje ledd første punktum

Den første setningen i gjeldende forskrift lyder: «Internkontroll innebærer at virksomheten skal:». Uttrykket «virksomheten skal» skaper forvirring og uklarhet om hvem som har ansvaret for at internkontrollen gjennomføres. Hvem som har ansvaret for gjennomføringen av internkontrollen, er bestemt i § 4. Det er nødvendig å rendyrke ordlyden i § 5 slik at den bare beskriver hva internkontroll er og hva som skal gjøres, ikke hvem som skal gjøre noe.

Forslaget innebærer ingen materiell endring. Det er bare en språklig justering som vil bidra til at forskriften blir tydeligere på hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av internkontroll, jf. § 4, og hva som er innholdet i internkontrollen i § 5.

Tredje ledd bokstav a

Bokstav a er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav a i gjeldende forskrift, som lyder: «sørge for at de lover og forskrifter i akvakulturlovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig». Bestemmelsen innebærer at ledere og øvrige arbeidstakere skal ha tilgang til de deler av akvakulturlovgivningen som gjelder for virksomheten på stedet, enten elektronisk eller i papirformat. Det vil si at regelverket må være tilgjengelig i tilknytning til den enkelte driftsenheten. Lover og forskrifter er stadig i utvikling. Virksomheten må derfor også ha etablert rutiner for hvordan de holder seg oppdatert på gjeldende regelverk.

For å sikre at ledere og arbeidstakere har god oversikt over hvilke krav som gjelder, bør det også gjøres en vurdering av hvilke myndighetskrav som gjelder for virksomheten på stedet. Dersom en forskrift i sin helhet gjelder for virksomheten, er det nok å finne fram til selve forskriften. Er det bare visse bestemmelser i en forskrift som er aktuelle, må man kunne identifisere disse. I IK-HMS er det krav om at virksomheten skal ha oversikt over de krav som er særlig viktige for virksomheten. Tilsvarende krav bør også stilles i IK-Akvakultur, men det foreslås en litt annen ordlyd.

Det foreslås også at det stilles krav om skriftlig dokumentasjon på hvordan bestemmelsen i bokstav a etterleves, se forslag til § 5 siste ledd og kommentarene til dette lenger nede.

Tredje ledd bokstav b

Bokstav b er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav d i gjeldende forskrift, som lyder: «ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til etterlevelse av akvakulturlovgivningen er fordelt i virksomheten». Det er ønskelig at bestemmelsene i § 5 tredje ledd har den samme logiske rekkefølge som oppbyggingen av et internkontrollsystem og revisjonsmetodikken som følger av den. Her vil det være naturlig å starte med å få oversikt over hvem som har ansvar og myndighet i forhold til hva i organisasjonen, hvilken opplæring som er gitt i forhold til oppgavene som skal utføres, og deretter starte på styringshjulet med mål, risikovurdering, avvikssystem og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt. Det foreslås derfor at denne bestemmelsen flyttes frem fra bokstav d til bokstav b.

Tredje ledd bokstav c

Bokstav c er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav b i gjeldende forskrift. Det foreslås bare en liten språklig endring.

Det foreslås også at det stilles krav om skriftlig dokumentasjon på hvordan bestemmelsen i bokstav c etterleves, se forslag til § 5 siste ledd og kommentarene til dette lenger nede.

Tredje ledd bokstav d

Tredje ledd bokstav d er en ny bestemmelse i § 5.

I § 4 i gjeldende forskrift er det krav om at den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten, og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne. En viktig forutsetning for at internkontrollen skal fungere etter intensjonen, er at den kunnskapen og erfaringen som arbeidstakerne har, blir brukt i internkontrollarbeidet. Forskriften mangler i dag et klart krav om at den øverste ledelsen skal sørge for at dette skjer. IKHMS har i § 5 første ledd nr. 3 et entydig krav om at virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes, noe som mangler i IK-Akvakultur.

Ved revisjoner som er gjennomført etter IK-Akvakultur, har man sett tydelige forskjeller på arbeidstakernes eierskap til internkontrollsystemet i de virksomhetene der de medvirker ved utarbeidelse av risikovurderinger, prosedyrer, etc., sammenlignet med virksomhetene der dette gjøres av IK-ansvarlige høyere oppe i organisasjonen og blir "servert i en ferdig perm" til de som jobber ute på anlegget. Et eksempel kan være at dersom man spør en røkter om hva som er den største risikoen på anlegget, får man et helt annet svar enn det som kommer fram i den utarbeidede risikovurderingen. Det er derfor behov for at IK-Akvakultur også har et tydelig krav om

at den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne medvirker med sin erfaring og kunnskap i internkontrollarbeidet. Dette bør stå som et av punktene i § 5 tredje ledd.

Forslaget er en presisering av bestemmelsen i § 4 om «... at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne». Det er en presisering som vil bidra til at det blir lettere å forstå hvordan kravene i forskriften skal tolkes og etterleves. Forslaget er også en harmonisering med IK-HMS. Det foreslås også at det stilles krav om skriftlig dokumentasjon på hvordan bestemmelsen i bokstav d etterleves, se forslag til § 5 siste ledd og kommentarene til dette lenger nede.

Tredje ledd bokstav e

Bokstav e er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav c i gjeldende forskrift, som lyder: «fastsette mål for internkontrollarbeidet». Erfaringer fra revisjoner viser at det ikke alltid er så enkelt å forstå hva som menes med "mål for internkontrollarbeidet". Virksomhetene setter gjerne mål i forhold til IK-Akvakultur, som for eksempel at de skal ha en risikovurdering, de skal ha et avvikssystem, osv. Et annet eksempel på målformulering er at de skal oppfylle alle krav i regelverket. Det som ofte mangler, er konkrete mål for etterlevelse av krav i regelverket som er formulert som funksjonskrav. En annen erfaring er at virksomhetene har satt seg uklare mål som det i ettertid ikke er mulig å vurdere om er oppnådd eller ei. Det vil da være vanskelig å vurdere om planer og tiltak har gitt ønsket effekt, og målene er ikke egnet til å styre etter.

Med utgangspunkt i kravene i akvakulturregelverket må virksomhetene fastsette mål som gir grunnlag for styring og forbedring av forhold som har betydning for det ytre miljøet, fiskevelferden og fiskehelsen. Dette er særlig aktuelt der hvor myndighetene stiller funksjonskrav i akvakulturlovgivningen. Der hvor det er stilt mer spesifikke krav, kan virksomhetene i større grad styre direkte etter disse kravene.

Funksjonskrav eller målrettede krav vil si at myndighetene spesifiserer hva en vil oppnå, men ikke hvordan. Virksomhetene må da selv i stor grad finne gode løsninger for å nå målene. Kompleksitet, teknologisk utvikling og raske omstillinger gjør det vanskelig å regulere aktiviteten i virksomhetene på en direkte måte og samtidig holde regelverket à jour med utviklingen. Noen eksempler på funksjonskrav i akvakulturregelverket er:

- Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10, og driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturdriftsforskriften § 5.
- Vare- og tjenesteprodusenter til akvakulturnæringen skal utføre sine oppdrag og tjenester på en miljømessig forsvarlig måte. Innretninger og utstyr som nyttes til aktiviteter som omfattes av denne lov skal være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet, jf. akvakulturloven § 12.
- Det skal utvises særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer, og det skal sørges for at eventuell rømming oppdages raskest mulig, og at rømmingen i størst mulig grad begrenses, jf. akvakulturdriftsforskriften § 37.
- Landbasert akvakulturanlegg skal ha egnet innretning for å hindre at fisk rømmer gjennom avløpet eller på annen måte. Innretningen skal minimum bestå av en dobbel sikring eller annen likeverdig rømmingssikring, jf. akvakulturdriftsforskriften § 37.
- Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom, jf. matloven § 19.
- Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger, jf. dyrevelferdsloven § 3.
- Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig, jf. akvakulturdriftsforskriften § 5
- Det skal gjennomføres risikobasert helsekontroll med akvakulturdyr for å forebygge og behandle sykdom og skade, jf. akvakulturdriftsforskriften § 13. I tillegg er det spesifikke krav til hva som skal gjøres for å avdekke sykdom og skader.

- Anadrom fisk skal være av en slik størrelse og i en slik kondisjon at den etter utsetting skal kunne overleve over tid i saltvann uten redusert velferd, jf. akvakulturdriftsforskriften § 26.

Eksempelene viser at funksjonskrav kan være lite detaljert og vanskelig å styre etter. Virksomhetene er derfor avhengig av å bryte ned kravene i mer "operasjonelle" målsetninger med tilhørende tiltak.

For eksempel vil det for et matfiskanlegg ikke være nok å ha som mål at rømming ikke skal forekomme. Det må også settes gode delmål i det rømmingsforebyggende arbeidet og for håndtering av rømmingshendelser, slik at regelverket overholdes. Mål for teknisk stand på anlegget kan for eksempel være hvordan ettersyn og vedlikehold av hovedkomponenter (sertifikater, tilsyn med anlegget, etc.) følges opp, og mål for beredskap ved rømming kan inkludere hvordan gjenfangst og varsling organiseres.

Et annet eksempel for et matfiskanlegg er at det heller ikke vil være nok å ha som mål at fisken skal være så frisk som mulig. Her må det settes konkrete mål for hvordan man vil etterleve kravene til fiskehelse og fiskevelferd som er nevnt ovenfor. Hvilke mål som settes, vil være avhengig av tidligere erfaringer på lokaliteten og sykdomssituasjonen i området. Egnede mål kan for eksempel være at fisken i anlegget ikke skal få PD eller andre konkrete sykdommer, at dødeligheten som følge av sykdom og skader ikke skal overskride en viss verdi, eller at dødeligheten de første månedene etter utsett ikke skal være over X %. Flere av de indikatorene som det er vanlig å bruke i den økonomiske styringen av virksomhetene, som tap, fôrfaktor, etc., kan også være egnede indikatorer for virksomhetenes styring og forbedring av arbeidet med fiskehelse og fiskevelferd.

Det er viktig å understreke at sykdomsutbrudd og høy dødelighet i seg selv ikke trenger å være et brudd på regelverket. Det som forventes etter IK-Akvakultur, er at virksomhetene følger opp ved å sette konkrete mål om å redusere sykdomsutbrudd og dødelighet med planer og tiltak for å nå målene. Videre at årsaksforhold kartlegges og risiko vurderes, planer og tiltak for å redusere risikoforholdene utarbeides, rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik iverksettes, og at det gjennomføres systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Kravet til mål er uklart i gjeldende forskrift. Det å fastsette mål som det er mulig å styre etter, er avgjørende for at internkontrollen skal fungere etter intensjonen. Målene må da være konkrete, og det må være mulig å evaluere om de er oppnådd eller ei. Det er derfor nødvendig å presisere forskriftens krav til mål, og krav om planer og tiltak for hvordan man skal oppnå de målene man har satt seg.

Forslaget innebærer en presisering av forskriftens krav til mål med tilhørende planer og tiltak for å oppnå målene. Det er en presisering som vil bidra til at det blir lettere å forstå hvordan kravene i forskriften skal tolkes og etterleves.

Tredje ledd bokstav f

Bokstav f er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav e i gjeldende forskrift, uten noen materielle endringer.

Tredje ledd bokstav g

Bokstav g er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav f i gjeldende forskrift, som lyder: «iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen». Erfaringer fra revisjoner er at det ikke legges like stor vekt på rutiner for å forebygge overtredelser som for å avdekke og rette opp overtredelser. Det er behov for å tydeliggjøre at interkontroll også innebærer at det skal iverksettes rutiner for å forebygge overtredelser av krav i akvakulturlovgivningen. Det er også naturlig at man først har rutiner for å forebygge overtredelser, deretter for å avdekke og rette opp. Det foreslås derfor at «forebygge» flyttes frem i setningen.

«Overtredelse av krav» er i internkontrollsammenheng det samme som avvik fra krav. Siden det er uttrykket «avvik» som brukes ved revisjoner, foreslås det at ordlyden endres i forskriften. Forslaget innebærer ingen materiell endring av gjeldende forskrift. Det er en presisering som vil bidra til at det blir lettere å forstå hvordan kravene i forskriften skal tolkes og etterleves.

Tredje ledd bokstav h

Bokstav h er en videreføring av § 5 annet ledd bokstav g i gjeldende forskrift, uten noen materielle endringer.

§ 5 fjerde ledd

Forslag til nytt fjerde ledd er en videreføring av § 5 tredje ledd i gjeldende forskrift uten noen endringer.

§ 5 siste ledd

I dag er det krav om at skriftlig dokumentasjon minst skal omfatte forhold som tilsvarende forslaget § 5 tredje ledd bokstav b og e til h. Det foreslås at krav om skriftlig dokumentasjon også skal omfatte § 5 annet ledd og tredje ledd bokstav a, c og d. Det vil si at hele § 5 tredje ledd blir omfattet av kravet om skriftlig dokumentasjon. Til sammenligning ble IK-vassdrag endret i 2012 slik at kravet om dokumentasjon ble utvidet til å gjelde alle punktene i en tilsvarende § 5.

Et krav om skriftlig dokumentasjon vil bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Det vil også bidra til at revisjoner kan gjennomføres mer effektivt ved at det blir enklere å få verifisert om kravene etterleves.

Skriftlig dokumentasjon - § 5 annet ledd

§ 5 annet ledd stiller krav om at det i virksomheter med flere driftsenheter skal fremgå hvordan internkontrollen er gjennomført i hver driftsenhet. Et krav om skriftlig dokumentasjon av etterlevelse av denne bestemmelsen må ses i sammenheng med krav om skriftlig dokumentasjon av etterlevelse av § 5 tredje ledd. Hvis det der fremgår hvordan internkontrollen er gjennomført på den enkelte driftsenheten, vil også kravet til skriftlig dokumentasjon av etterlevelse av annet ledd være oppfylt.

Skriftlig dokumentasjon – § 5 tredje ledd bokstav a

Bokstav a stiller krav om å sørge for at de lover og forskrifter i akvakulturlovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelige, og om å ha oversikt over de krav som gjelder for virksomheten.

Et krav om skriftlig dokumentasjon innebærer at lover, forskrifter og oversikt over de krav som gjelder for virksomheten, må være tilgjengelig enten elektronisk eller i papirformat. En hensiktsmessig måte å gjøre dette på kan være å utarbeide en liste over aktuelt regelverk kombinert med en veiledning om hvordan man kan finne de aktuelle forskriftene på Lovdata, og hvordan man holder seg oppdatert på gjeldende regelverk.

Skriftlig dokumentasjon – § 5 tredje ledd bokstav c

Bokstav c stiller krav om å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige og oppdaterte kunnskaper om og ferdigheter i virksomhetens internkontroll. I akvakulturregelverket er det både i lover og forskrifter også stilt krav om kompetanse, som for eksempel i akvakulturdriftsforskriften § 6.

Erfaringer fra kartlegging av rømmingsepisoder er at rømming ofte skyldes svikt i internkontrollen ved at arbeidstaker ikke har fått opplæring i å utføre arbeidsoperasjoner i henhold til fastlagte prosedyrer, etc. Det er derfor behov for å stille krav om at virksomheten kan dokumentere skriftlig at arbeidstaker har fått den nødvendige opplæringen til å utføre oppgavene vedkommende har ansvar for. Eksempler på skriftlig dokumentasjon kan være oversikter over opplæringsplaner, gjennomførte opplæringstiltak og deltakere, og ansattes CV.

Skriftlig dokumentasjon – § 5 tredje ledd bokstav d

Bokstav d stiller krav om å sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. Dette er et nytt punkt under § 5 tredje ledd, og det er hensiktsmessig at det også

her stilles krav om skriftlig dokumentasjon. Et eksempel på skriftlig dokumentasjon kan være skriftlige avtaler med angivelse av hva som forventes av arbeidstakerne og lederne.

§ 6 Tilsyn og vedtak

I den gjeldende forskriften er det henvist til dyrevernsloven, som er erstattet med dyrevelferdsloven.

Vurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

Økonomiske konsekvenser for næringen

Forslaget om å utvide forskriftens virkeområde i § 2 annet ledd bokstav b og c kommer av at eksisterende IK-forskrift bare omfatter vare- og tjenesteprodusenter etterlevelse av krav som følger av akvakulturloven. Endringen innebærer at tjenesteprodusenter som dykkerfirmaer, servicebåter, fôrbåter, ensilasjebåter, vaksinatører etc. må utvide sine internkontrollsystemer slik at de også viser hvordan de sikrer etterlevelse av kravene i matloven og dyrevelferdsloven. Dette omfatter noen få, men viktige bestemmelser om å forebygge smittespredning og sikre god dyrevelferd, og vil ikke bety noen omfattende utvidelse av virksomhetenes internkontroll. Hvor mye merarbeid forslaget vil medføre for den enkelte virksomheten, er vanskelig å anslå. Det er grunn til å tro at mange av disse virksomhetene allerede har innarbeidet hensynet til smittespredning og dyrevelferd i sine eksisterende kvalitetssikringssystemer. For de som allerede har gjort dette, vil ikke forslaget medføre noe merarbeid. For virksomheter som ikke har innarbeidet hensynet til smittespredning og dyrevelferd i sine eksisterende kvalitetssikringssystemer, antas det at forslaget kan med medføre et merarbeid for hver virksomhet på anslagsvis 1-3 dagsverk per år.

Forslaget vil tydeliggjøre tjenesteprodusentenes selvstendige ansvar for at allmenne krav i matloven og dyrevelferdsloven etterlevs. Det vil bidra til å sikre etterlevelse av regelverket, og dermed bidra til redusert risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferden. Det er usikkert i hvilken grad forslaget fører til redusert antall tilfeller av smittespredning. Kostnadene med et sykdomsutbrudd varierer avhengig av sykdom, type anlegg, hvor mange anlegg som rammes etc. . I en rapport fra Veterinærinstituttet 2015 ble direkte kostnadene ved et PD-utbrudd på en lokalitet med 1 million smolt beregnet til 55,4 millioner kroner (ref. [Veterinærinstituttets rapportserie Rapport 5 – 2015 Pankreassykdom hos laksefisk – en review med fokus på forebygging, kontroll og bekjempelse](#)). Direkte kostnader av et PD utbrudd forårsaket av SAV 2 er lavere enn ved utbrudd forårsaket av SAV3, men ble i 2018 likevel beregnet til mellom 11,3 og 16,9 millioner kroner (ref. rapport fra NTNU i Ålesund og [Veterinærinstituttet Delrapport til Arbeidspakke 4: Økonomimodellering Fokus på Salmonid Alphavirus \(SAV\) og Pancreas Disease \(PD\)](#)).

Dersom man bare tar hensyn til redusert smittespredning og at forslaget bidrar til at det hvert år er *ett* matfiskanlegg unngår PD-smitte, vil besparelsen for akvakulturnæringen kunne anslås til 15 – 55 millioner kroner per år. Det kan i tillegg forventes at forslaget vil bidra bedre fiskevelferd og redusert dødelighet for eksempel ved bruk av ikke-medikamentelle metoder for avlusning. Virksomheter som tilbyr slike tjenester vil bli pålagt å gjennomføre systematisk forbedringsarbeid gjennom krav til internkontroll. Tjenesteprodusentene vil selv bli ansvarlig for å finne gode forbyggende tiltak, avhengig av hvor stor risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferd deres aktivitet innebærer. På den måten kan forslaget redusere behovet for detaljerte krav i andre forskrifter.

Krav om skriftlig dokumentasjon av hvordan § 5 annet ledd og tredje ledd bokstav a, c og d gjennomføres, innebærer at virksomhetene må utarbeide noe mer skriftlig dokumentasjon. Her er det også usikkert hvor mye merarbeid det vil påføre den enkelte virksomheten, det anslås til 0,5 - 1 dagsverk per år. Et krav om skriftlig dokumentasjon vil bidra til å sikre etterlevelsen av forskriften. Det vil også bidra til at revisjoner kan gjennomføres mer effektivt ved at det blir enklere å få verifisert om kravene etterlevs. Dette er en fordel for både næringsaktørene og forvaltningen.

Forslag til presiseringer i formålsbestemmelsen, § 4 om plikt til internkontroll og § 5 om internkontrollens innhold vil bidra til at det blir lettere for næringsaktørene å forstå hvordan kravene skal etterleves. Presiseringene bidrar til at forskriften stiller tydeligere krav til at

- internkontrollen skal brukes som et styrings- og forbedringsverktøy, jf. forslag til § 1 og § 5 tredje ledd bokstav e og g
- ledelsen har ansvaret for gjennomføringen av internkontroll, jf. forslag til § 4
- internkontrollen skal gjennomføres og tilpasses hver enkelt lokalitet eller driftsenhet, jf. forslag til § 5 annet ledd
- arbeidstakerne medvirker, jf. forslag til § 5 tredje ledd bokstav d

Når det blir lettere å forstå hva forskriftens krav innebærer, er det grunn til å tro at næringsaktørene i større grad får etablert gode internkontrollsystemer. Virksomheter som har god internkontroll vil bruke mindre tid ved revisjoner, men den viktigste besparelse er at god internkontroll vil gi forbedringer innen rømming, miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Det er usikkert i hvor stor grad forslaget vil bidra til forbedringer, men selv små forbedringer på områder som for eksempel svinn i produksjonen vil kunne gi store økonomiske gevinster. I følge Fiskeridirektoratets tall utgjorde svinnet 53 millioner laks i 2017. Dersom man tar utgangspunkt i at tapet reduseres med bare 1 %, vil antall laks som går til slakt øke med 530 000. Med en gjennomsnittlige slaktevekt på 4 kg og salgsprisen på kr. 50,- per kilo, ville det gitt en økt produksjon på 2,12 millioner fisk med en omsetningsverdi på kr. 106 millioner per år.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget om å utvide forskriftens virkeområde i § 2 annet ledd bokstav b og c vil redusere behovet for å fastsette detaljerte krav i andre forskrifter.

Krav om skriftlig dokumentasjon av hvordan § 5 annet ledd og tredje ledd bokstav a, c og d gjennomføres, og de endringene som foreslås i formålsbestemmelsen, § 4 og § 5, vil bidra til at det blir lettere for forvaltningen å håndheve kravene. Endringen på rekkefølgen i § 5 tredje ledd gjør at forskriften blir bygget opp med samme logiske rekkefølge som oppbyggingen av et internkontrollsystem og revisjonsmetodikken som følger av den. Alle disse endringene vil bidra til at revisjoner kan gjennomføres mer effektivt. Forutsatt at forskriftsendringen også bidrar til bedre internkontroll i virksomhetene, er det grunn til å tro at det blir færre vedtak om avvik og færre klager på vedtak. Det er usikkert hvor stor effektiviseringsgevinsten vil kunne bli. I 2017 gjennomførte Fiskeridirektoratet og Mattilsynet i overkant av 210 revisjoner. Dersom man tar utgangspunkt i at hver av etatene i gjennomsnitt vil bruke total 1 time mindre per revisjon, vil det kunne gi en ressursbesparelse på 28 dagsverk per år. Hver klage på vedtak som unngås, kan gi en ressursbesparelse på anslagsvis 5-10 dagsverk. Dette er ressurser som kan brukes til å få gjennomført mere tilsyn.

Dersom virksomhetene i større grad får etablert gode internkontrollsystemer, vil det også legge grunnlag for at akvakulturregelverket kan forenkles, og bli mer teknologinøytralt, med mindre detaljerte krav og mer funksjonskrav. Kompleksiteten, den teknologiske utviklingen og raske omstillinger i akvakulturnæringen gjør det vanskelig å regulere aktiviteten i virksomhetene på en detaljert måte, og samtidig holde regelverket à jour med utviklingen. Et regelverk som i større grad baserer seg på funksjonskrav, vil håndtere slike endringer bedre fordi det er målene, og ikke virkemidlene, som angis i lovgivningen. En viktig forutsetning for at akvakulturregelverket skal kunne endres i denne retning, er at virksomhetene har etablert gode internkontrollsystemer.

Innvirkning på naturmangfoldet

[Havforskningsinstituttet](#) har publisert årlige risikovurderinger av norsk fiskeoppdrett siden 2011 på bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg til forskere fra Havforskningsinstituttet bidrar forskere fra Norsk institutt for naturforskning, Veterinærinstituttet og Universitetet i Bergen til rapporten Sammen med de årlige rapportene om fiskehelsestatus, som utgis av [Veterinærinstituttet](#), utgjør disse et oppdatert kunnskapsgrunnlag som ligger til grunn for utviklingen av akvakulturlovgivningen i samsvar med de krav som følger av naturmangfoldloven §

8.

Forslaget vil bidra til at næringsaktørene i større grad får etablert gode internkontrollsystemer som gir forbedringer i driften av oppdrettsanleggene mht. rømming, miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Hvor stor betydning dette vil få for miljøet og naturmangfoldet, er ikke mulig å forutsi, men det legges til grunn at forbedringene vil ha en positiv effekt på naturmangfoldet. I denne sammenhengen er det også lagt vekt på føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Tiltak rettet mot akvakulturnæringen må sees i sammenheng med andre tiltak for å redusere belastningen fra menneskelig aktivitet på miljøet og ville bestander av laksefisk, jf. også naturmangfoldloven § 10, der det fremkommer at det er den samlede effekten av tiltak på økosystemet som må vurderes.

Forslagene om presiseringer i forskriftens formål, krav til mål og rutiner for forebygging bidrar til tydeligere krav om at internkontrollen skal brukes som et styrings- og forbedringsverktøy. Det forventes at dette vil bidra til kontinuerlig utvikling og forbedring av driftsmetoder som også vil bidra til å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Høringssvar

Frist for å gi innspill settes til **utgangen av mandag 13. mai 2019.**

Høringssvar sendes [via Mattilsynets nettside](#).
Merk innspillet med saksnummer: 2019/20308.

Merk at alle høringsinnspill kan bli offentliggjort.

Med hilsen

Elisabeth Wilmann
Direktør – Fisk og sjømat

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*