

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Deres ref.: 23/4428

Deres dato:

Vår ref.:

Vår dato: 11. september 2023

Org.nr: NO 976 543 718 MVA

INNSPILL TIL STORTINGSMELDING OM DYREVELFERD

SinkabergHansen viser til Nærings- og fiskeridepartementet sitt arbeid med stortingsmelding om dyrevelferd, og spesielt til innspillsmøtet arrangert under AquaNor 2023. SinkabergHansen var invitert til å holde innlegg under møtet, og vi ønsker å utdype informasjonen i innlegget og supplere med ytterligere kommentarer. Noen av kommentarene er av generell karakter og gjelder dermed kanskje dyrevelferd generelt, mens andre er mer spesielle og knyttet til fiskevelferd.

SinkabergHansen hadde i 2021 et leserinnlegg blant annet på iLaks knyttet til fiskevelferd og et uttalt ønske fra en rekke aktører om at dyrevelferd må inn i «trafikklyssystemet». [Innlegget](#) mener vi er like relevant i dag, også i arbeidet med stortingsmeldingen. Det blir derfor en del av vårt innspill. I korthet synliggjøres tre hovedpunkter som er avgjørende for bedre fiskevelferd; en næring som arbeider systematisk med utfordringene, et regelverk som er hensiktsmessig, og at myndighetene er kompetente.

I dialog med departementet har SinkabergHansen fått bekreftet en frist for innspill til 15. september. Våre innspill sendes derfor innen fristen.

1. REGELVERK

SinkabergHansen mener det er nødvendig med en gjennomgang av dyrevelferdsregelverket, spesielt Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur).

I dag fremstår det som uklart om ordlyden i § 5 i IK-Akvakultur om internkontrollsystemer er hensiktsmessig for i tilstrekkelig grad å ivareta hensynet til fiskevelferd. Det er også beskjedne erfaringer med Mattilsynets revisjoner av disse systemene med fokus på fiskevelferd.

Et gjennomgående risikobasert system der alle de situasjoner i produksjonen hvor utstyr og/eller prosedyrer med håndtering kan utfordre fiskevelferden bør være etablert på alle produksjonsenheter. Et slikt system må også inneholde rutiner som sikrer forankring i selskapets ledelse/dyreeier, identifiserte hensiktsmessige velferdsindikatorer ved hvert identifisert kontrollpunkt med tilhørende aksjonsverdi, kritisk grense og korrigerende tiltak. Systemet må inneholde krav til dokumentasjon og revisjon.

Bestemmelsene i IK-Akvakultur, spesielt § 5 bør også være tilstrekkelig til at det enkelte selskap identifiserer en, eller om nødvendig flere grenser for dødelighet, som kan være et overordnet mål for internkontrollsystemet, i tillegg til ulike indikatorer med aksjonsgrenser der kontroll og tiltak er nødvendig.

Dersom et slikt system er etablert, fungerer etter intensjonene og revideres både internt og av eksterne, inkludert Mattilsynet, vil det være lite formålstjenlig med en forskriftsfastsatt grense for dødelighet i tillegg (se pkt. 2).

Blant annet på grunn av utfordringene havbruksnæringen har hatt med lakselus har det blitt utviklet en rekke nye løsninger for lusehåndtering. Noen har kanskje også inntrykk av at utviklingsprosjekter knyttet til nye teknologiske løsninger ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt hensynet til fiskevelferd. Selv om det er, og har vært god dialog og samarbeid mellom oppdrettsnæring og leverandørindustri, kan dette sikkert systemiseres bedre.

Det er usikkert om § 20 i akvakulturdriftsforskriften er tilstrekkelig dekkene for slikt utviklingsarbeid. Det har også sett ut som om Mattilsynet ikke har hatt fulgt opp slik utvikling eller håndhevet aktuelt regelverk i tilstrekkelig grad. SinkabergHansen mener derfor det kan være nyttig med en regelverksgjennomgang hvor betydningen fiskevelferd har i utviklingsfasen av ny teknologi blir inkludert. Se også punkt 4.

Mattilsynet må også ha en forutsigbar håndhevelse av bestemmelsene gjennom risikobaserte revisjoner, og systematisk og effektiv oppfølging av disse, inkludert nødvendig bruk av virkemidler tilsynet har tilgjengelig.

2. FORSKRIFTSFASTSATT DØDELIGHET

SinkabergHansen mener det vil være uheldig for fiskevelferden dersom en grense for dødelighet aksepteres og fastsettes i forskrift.

I innspillmøtet under AquaNor ble det diskusjon rundt forskriftsfastsatt grense for dødelighet. SinkabergHansen er av den oppfatning at en forskriftsfastsettelse av en grense for dødelighet er uheldig. Uansett hvor den blir satt vil det være et signal om at «en viss» dødelighet vil være akseptabelt. En grense for akseptabel dødelighet, sammen med mye av diskusjonen som nå foregår knyttet til straff og evt. «belønning» i form av vekst der dødeligheten er «lav», er feil fokus og feil tilnærming til de fiskevelferdsutfordringer havbruksnæringen står overfor. Et slikt fokus på dødelighet gir et unyansert bilde av oppmerksomheten rundt god, akseptabel og dårlig fiskevelferd. Havbruksnæringen må både ha oppmerksomhet på dødelighet og på velferd gjennom alle ledd i produksjonen.

Dersom det blir foreslått innført en forskriftsfastsatt dødelighetsgrense i havbruk vil det utløse behov for en vitenskapelig utredning av hvilke dødsårsaker i ulike deler av produksjonen som skal defineres inn i, eller holdes utenfor som «tellende» dødelighet.

Dersom det etableres en grense for akseptabel dødelighet i havbruk, må grenser for akseptabel dødelighet også etableres og forskriftsfastsettes for all annen matproduksjon på dyr.

3. REGULERING AV VELFERD GJENNOM ET «TRAFIKKLYSSYSTEM» OG VEKST SOM BELØNNING

SinkabergHansen mener det vil være uheldig dersom dødelighet og/eller velferd skal reguleres gjennom et «trafikklyssystem» hvor god velferd gis «belønning» i form av vekst.

Havbruksnæringen er avhengig av at EU sitt regelverk som er klarert som EØS-relevant blir inkorporert i EØS-avtalen og implementert i EFTA-EØS-landene slik at de er gjeldende fra samme tidsrom i hele EØS-området. Havbruksnæringen har tidligere erfart at EUs medlemsland kan sette ulikt regelverk opp mot hverandre dersom det ikke er inkorporert i EØS-avtalen eller implementert etter forpliktelsene i EØS-avtalen. Resultatet kan bli at det innføres restriksjoner på handelen mellom Norge og EU. Handelsmessig er det meget uheldig for havbruksnæringen.

EU-regelverket inntatt i EØS-avtalen, inkludert tredjelandsregelverket, ligger til grunn for handel mellom Norge og EU, og mellom tredjeland og EU, inkludert Norge. Dette regelverket er kjent også for tredjeland og fremmer en forutsigbar og effektiv handel innen EØS, og med tredjeland.

I denne handelen er havbruksnæringen avhengig av en kompetent myndighet, som er hensiktsmessig organisert slik at regelverket håndheves med troverdighet. Regulering av fiskevelferden gjennom et trafikklyssystem kan lett bli overflødig dersom et hensiktsmessig regelverk etterleves og ikke minst håndheves med troverdighet hvor virkemidlene Mattilsynet har til rådighet blir brukt. Handel med fisk i et internasjonalt marked vil overveiende sannsynlig bli mer komplisert og skape usikkerhet hos handelspartnere, dersom Norge velger å etablere et belønnings- og straffesystem på siden av EØS-regelverket. Både næringen og forvaltningen må legge til grunn at EØS-regelverket på en tilstrekkelig måte også ivaretar fiskevelferden. Enkeltaktører, eller en samlet havbruksnæring står selvsagt fritt til å gå lenger i sitt arbeid med fiskevelferd enn det som fastsatt i regelverket. SinkabergHansen vil derfor fraråde at dødelighet og/eller fiskevelferd blir regulert gjennom et «trafikklyssystem».

Dersom det likevel besluttes at velferd og/eller dødelighet skal være kriterium for vekst må det gjøres på grunnlag av en forsvarlig vitenskapelig utredning for å finne hensiktsmessig innretning på kriteriene, og ikke minst hvordan slike kriterier senere skal kunne overvåkes og håndheves når veksten tas ut i produksjon.

SinkabergHansen mener at nødvendig gjennomgang av IK-akvakultur og bedre regelverkshåndhevelse inkludert revisjoner med fiskevelferd som tema utført av Mattilsynet vil være et mer positivt bidrag til bedret fiskevelferd enn etablering av et eget «trafikklyssystem». Dersom det likevel blir valgt å etablere et slags trafikklyssystem, må tilsvarende gjelde for landdyr. Åpenheten det legges opp til for vekst og velferd i havbruksnæringen må selvsagt gjelde tilsvarende for dyrehold på land.

4. MATTILSYNETS SAKSBEHANDLING FOR TILLATELSE TIL GJENNOMFØRING AV DYREFORSØK OG MULIG STANDARD ELLER SYSTEM FOR GODKJENNING AV PRODUKSJONSUTSTYR

SinkabergHansen mener det er nødvendig med en gjennomgang av hele prosessen for hvordan dyreforsøk gjennomføres. Med *hele prosessen* inkluderes også krav til forsøksansvarlig, søknadsprosedyrer, gjennomføring av forsøk, rapportering, og ikke minst inspeksjoner og revisjoner gjennomført av Mattilsynet eller annen kompetent myndighet.

Det er også nødvendig å vurdere etablering av ulike standarder knyttet til produksjonsutstyr, alternativt en ordning for godkjenning av (nytt) produksjonsutstyr som kommer i direkte kontakt med dyr eller som kan påvirke fiskevelferden.

SinkabergHansen mener det er nødvendig å se på hele systemet for godkjenning av dyreforsøk og hvordan ressursene Mattilsynet bruker kan utnyttes mer effektivt, samtidig som dyrevelferden blir ivaretatt ved gjennomføring av dyreforsøk, utvikling av nytt utstyr, nye metoder og eventuell godkjenning av utstyr.

Rutiner og tidsbruk må effektiviseres og det må blant annet vurderes om bruk av inspeksjoner og revisjoner i større grad vil sikre bedre dyrevelferd ved gjennomføring av dyreforsøk og utvikling av nytt utstyr. Se også punkt 1.

5. FORVALTNINGENS FORVALTNING OG EFFEKTENE PÅ FISKEVELFERDEN

Forvaltningens kunnskap og kompetanse, og kvalitet, objektivitet, kapasitet og koordinering i saksbehandlingen begrenser mulighetene for bærekraftig produksjon og vekst. Disse begrensningene kan også utfordre fiskevelferden. SinkabergHansen foreslår derfor en omfattende gjennomgang av sektormyndighetenes organisering og forvaltningspraksis for å sikre at forvaltningen har et mer positivt bidrag til fiskevelferden.

SinkabergHansen erfarer at det innen og mellom ulike sektormyndigheter er til dels stor grad av ulik forvaltningspraksis. Det erfarer også at det er regionale forskjeller i forvaltningspraksis. Det fremstår som at enkelte saker, bevisst eller ubevisst, ikke blir tilstrekkelig belyst slik forvaltningsloven krever. Det gjelder både positive og negative effekter/sider. Det erfarer også både vesentlig lengere saksbehandlingstid enn det som er forskriftsfastsatt.

Det er bred politisk enighet om at havbruk er en av de viktigste fremtidsnæringene for Norge. Det er også bred politisk enighet om at havbruksnæringen skal vokse bærekraftig. I SinkabergHansen sin forståelse av bærekraft står også fiskevelferd sentralt. Forvaltningen vil derfor også gjennom sin myndighetsutøvelse, noen ganger i stor grad påvirke fiskevelferden. En bærekraftig vekst vil derfor også stille krav til forvaltningen.

Med dagens produksjon i havbruksnæringen erfarer SinkabergHansen til dels store utfordringer med forvaltningen. I enkelte deler av landet og blant enkelte kompetente myndigheter er det ikke nok antall ansatte med formell kunnskap til å forvalte aktuelle kompetanseområder. Dersom havbruksnæringen skal vokse vil relevant kunnskap bli en enda større begrensende faktor for effektiv forvaltning. I riktig prioritering av fremtidige kunnskapsbehov ser det ikke ut til at fagdepartement (Helse- og omsorgsdepartementet, Mat- og landbruksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet) har dialog med Kunnskapsdepartementet.

Fordi utviklingen i havbruksnæringen går raskt, er det av stor betydning at forvaltningen har et kontinuerlig fokus på kompetanseoppbygging. Dersom forvaltningen ikke har tilstrekkelig kompetanse blant sine ansatte, vil det både direkte og indirekte kunne påvirke fiskevelferden.

Forvaltningsloven, særlig § 17 stiller krav til forvaltningsorganenes plikt til forsvarlig utredning, mens både forurensningslovens § 11 og akvakulturlovens § 1 stiller krav til objektivitet i forvaltningen. Det innebærer blant annet at forvaltningsorganet skal sørge for at både fordeler og ulemper ved et tiltak

eller et annet omsøkt eller relevant forhold, blir vurdert eller utredet på en tilstrekkelig og objektiv måte. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (FOR 2010-05-18 nr. 708) stiller krav til kapasitet og koordinering slik at forvaltningsorganene innen rimelig tid og nærmere fastsatte frister skal ferdigstille nødvendig saksbehandling.

SinkabergHansen erfarer svært ofte at forvaltningens **kunnskap** og **kompetanse**, og **kvalitet**, **objektivitet**, **kapasitet** og **koordinering** i saksbehandlingen begrenser mulighetene for bærekraftig produksjon og vekst (jf. for eksempel akvakulturlovens §1). Disse begrensningene kan også utfordre fiskevelferden.

Med dagens produksjon, og ikke minst dersom havbruksnæringen skal vokse bærekraftig i tråd med politiske mål og ambisjoner, er det nødvendig at stortingsmeldingen i tilstrekkelig grad adresserer alle de faktorer og de ulike deler ved forvaltningen som kan påvirke fiskevelferden negativt.

Dersom havbruksnæringen skal vokse må det også vurderes om ulike deler av havbruksforvaltningen er hensiktsmessig organisert, forvalter sine respektive forvaltningsområder på en effektiv måte, og ikke minst at det foreligger en strategi for fremtidig utdanning av tilstrekkelig mange med relevant kunnskap.

6. RAMMEVILKÅR, BÆREKRAFT OG KRYSSENDE NÆRINGSINTERESSER

Forslag til tiltak for bedret fiskevelferd kan selv med de beste intensjoner fort få utilsiktede og omfattende negative effekter på fiskevelferden. Det er Nærings- og fiskeridepartementet sitt ansvar å sørge for at fiskevelferdsmessige konsekvenser av politiske valg blir tilstrekkelig utredet og synliggjort.

Det er viktig at havbruksnæringen får anledning til å arbeide systematisk med forbedringer, spesielt knyttet til teknologi. En rekke forhold påvirker dette arbeidet. To eksterne forhold er knyttet til henholdsvis politiske rammevilkår og velmenende råd fra andre næringsinteresser og NGOer.

Politiske rammevilkår med negativ effekt er knyttet til manglende forutsigbarhet og økonomi. Regjeringens prosess, innretning og størrelse på grunnrenteskatten på havbruk endrer rammevilkårene, og påvirker vårt arbeid med fiskevelferd negativt. På tross av regjeringens markedsføring av skatten er det et faktum at det vil bli et nettopproveny som belastes næringen. Den «risikoavlastning» som fremheves fra regjeringen er tilbakevist i høringsprosessen knyttet til innføringen av skatten. Det er videre et faktum at de samfunnsøkonomiske effektene av grunnrenteskatten slik det ser ut til at den blir, ikke er konsekvensutredet.

For SinkabergHansen er det klart at grunnrenteskatten har negativ innvirkning på vårt bidrag til oppfyllelsen av Norges forpliktelser knyttet til FNs bærekraftsmål. SinkabergHansen har koblet fiskevelferd til FNs bærekraftsmål nummer 14, Livet i havet. Våre løfter til dette målet, og en rekke andre blir utfordret. De negative effektene er foreløpig vanskelig å kvantifisere, men de vil være tydelige og langvarige.

Andre næringsorganisasjoner og NGOer opptatt av både fiskevelferd, havbruk, miljø og villaks, har nærmest unisont over år sannsynliggjort en utryddelse av villaksen og fremsatt krav om lukkede produksjonsløsninger i sjøen eller på land som eneste alternativ for å bedre fiskevelferden, ta tilstrekkelig miljøhensyn og ikke minst bevare villaksen. Direktoratet for naturforvaltning gjennom sin

uttalelse i 2009 om frykten for at villaks og sjøørret trolig kunne være utryddet om fem år (DN 2/12/2009) bidro i vesentlig grad som premissleverandør for hvordan utfordringene med lakselus i havbruksnæringen skulle håndteres. Heldigvis slo ikke de vitenskapelige beregningene, som ble lagt til grunn for frykten, til.

Nyere data og rapporter fra blant annet Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL), NINA og Statens Naturoppsyn viser at innsiget av villaks de siste 12-15 år tvert imot har vært økende. Tall fra samme kilder viser også at lovlig (registrert og ikke-registrert fiske) og ikke minst ulovlig fiske etter villaks i sjøen og i elvene kan utgjøre så mye som 4 til 7 ganger så mye som det er antatt at lakselus med opprinnelse i havbruksnæringen kan utgjøre.

Grunnen til at dette nevnes i høringsinnspillet er at SinkabergHansen oppfordrer Nærings- og fiskeridepartementet til systematisk å rette et enda mer kritisk blikk på rekken av forslag til løsninger for fiskevelferd og for utfordringene villaks-lakselus. Det er dessverre ikke mange av forslagene som så langt har vært lagt frem som er vitenskapelig forankret og har en tilstrekkelig grad av kvalitetssikring slik at utilsiktede negative konsekvenser for spesielt fiskevelferden blir synliggjort.

Med hilsen



Ketil Rykhus
Samfunnskontakt