

Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Henrik Hareide
Telefon: 97147978
Seksjon: Tilsynsseksjonen
Vår referanse: 13/7686
Deres referanse:
Vår dato: 30.09.2013
Deres dato:

Att: Martin Bryde
postmottak@fk.d.dep.no

Elektronisk post

SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET

Vi viser til departementets bestilling datert 05.05.2013. Departementet ønsker en vurdering av hvordan kontroll og tilsyn (herunder bruk av sanksjoner) bør innrettes ved en eventuell videreutvikling i tråd med forslaget om innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB. Direktoratet blir videre bedt om å skille mellom utfordringer som er generelle for MTB-systemet og utfordringer som vil følge av en eventuell omlegging til gjennomsnittlig rullerende MTB.

Besvarelsen er utarbeidet på grunnlag av interne utredninger i Fiskeridirektoratet. Direktoratets regioner er gitt anledning til å gi innspill.

Direktoratet vil i denne omgang ikke vurdere om forslaget vil gi den ønskede effekten for næringen. Vi forutsetter å få anledning til å kommentere dette og egenskaper ved ordningen når et konkret forslag sendes på høring.

Sammendrag av tiltak

Fiskeridirektoratet vil peke på at jo større fleksibilitet fiskerimyndighetene ønsker å gi oppdrettsselskapene innenfor dagens form for produksjonsregulering, jo viktigere vil disse tiltakene være for troverdigheten til avgrensingsformen:

- Dersom forutsetningen om at den til enhver tid gjeldende MTB_t skal beregnes automatisk, og legges til grunn både av oppdrettsselskapene og myndighetene, må dagens mulighet til å korrigere rapporter opphøre. Ved omlegging til forslaget er dette helt påkrevd, men rapportkorrigerer er et forhold som vanskeliggjør kontroll også med dagens ordning.
- Det må utarbeides veiledere som gir anvisninger om datakvalitet i selskapenes journalføring. Dette vil være nødvendig uavhengig om den foreslåtte ordningen innføres eller ikke.
- Direktoratet må, på grunnlag av slike veiledere, vektlegge revisjon som tilsynsmetodikk for selskapenes produksjonsovervåkning og journalføring. Dette vil også være nødvendig uavhengig om den foreslåtte ordningen innføres eller ikke.
- Det må stilles krav om rapportering fra andre aktører i verdikjeden for å kunne drive en effektiv biomassekontroll og gi den gjeldende avgrensingsform tilstrekkelig troverdighet. Vi tenker primært på rapportering av leveranser av smolt fra settefiskanlegg, transportdokumentasjon fra brønnbåter, og rapporter fra slakteri. Dette må også innføres uavhengig av om den foreslåtte ordningen skal innføres eller ikke.
- For at det skal være mulig for myndighetene å ha en tilstrekkelig dokumentasjonsbakgrunn for å kunne granske og eventuelt iredetføre regelbrudd, vil direktoratet foreslå at innehaver av tillatelse pålegges rapportering av biomassesituasjonen med en oppløselighet for hver enhet daglig, med innsending en gang pr uke. Dette må også innføres uavhengig av om den foreslåtte ordningen skal innføres eller ikke.
- Ved ukentlig rapportering av biomasse legges den første rapporteringen i hver måned legges til grunn for beregning av MTB_t for den kommende måneden. Dette for å hindre enhver form for uenighet mellom oppdrettsselskapene og myndighetene om hvilken MTB selskapene skal kontrolleres opp mot til enhver tid, og som fastsetter MTB_t på et tidspunkt som gjør det rimelig å forvente av selskapene at de innretter seg i forhold til gjeldende MTB_t ved inngangen til den gjeldende måneden. Dette forslaget gjelder kun ved innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB .

Fiskeridirektoratet antar at en innføring av forslaget vil øke antall dispensasjonssøknader.

Innledning

Overgangen fra fôrkvoter til maksimalt tillatt biomasse som avgrensingsform for akvakulturtillatelser økte fleksibiliteten for oppdrettsselskapene, men gjorde tilsynet med etterlevelse av produksjonsbegrensingene mer komplisert for forvaltningen. Fiskeridirektoratet etablerte i 2012 en intern faggruppe som skal vurdere risikobildet i forhold til brudd på MTB-regelverket, og foreslå forbedringer i tilsynsmetodikken. Denne gruppen er midt i sitt arbeid, men har allerede presentert tiltak i forhold til både rapportering og metodikk som Fiskeridirektoratet mener bør gjennomføres uavhengig av om en velger å innføre en rullerende gjennomsnittlig MTB eller ikke. Dette arbeidet er utgangspunkt for mange av de generelle tiltakene som er oppsummert ovenfor og grunnlagt i teksten nedenfor.

Kort om forslaget som ligger til grunn for bestillingen

Forslaget¹ om videreutvikling av MTB-systemet gjennom etablering av en rullerende gjennomsnittlig MTB over 12 måneder er et forsøk på å etablere et mer fleksibelt og markedstilpasset MTB-regime.

I korte trekk går forslaget ut på at en gir oppdrettsselskapene anledning til å velge en avgrensingsordning der selskaps-MTB til enhver tid (med månedsintervall) er en funksjon av den faktiske biomassen til selskapet de 11 forutgående månedene.

Utvalget konkluderer i sin utredning med at det for regulerings- og kontrollmyndigheter ikke vil være vanskeligere å forholde seg til en rullerende gjennomsnitts-MTB enn til dagens MTB. Dette bygger på en forutsetning om at gjeldende MTB (MTB_t) blir automatisk regnet ut, og at Fiskeridirektoratet kan kontrollere selskapene opp mot denne på lik linje med dagens faste selskaps-MTB.

Hvordan direktoratets tilsyn bør innrettes ved en eventuell videreutvikling i tråd med forslaget

Innledningsvis vil vi understreke at Fiskeridirektoratet ikke deler arbeidsgruppens vurdering av at forslaget om å la selskapsbiomassen reguleres av en rullerende gjennomsnitts-MTB ikke vil være vanskeligere å forholde seg til enn dagens selskaps-MTB. Vi vil her gjøre greie for hvorfor vi vurderer dette annerledes, hvilke konsekvenser det får for en eventuell fremtidig innretning av tilsynsarbeidet vårt, og videre svare mer utfyllende på de konkrete spørsmål som departementet stiller.

¹ Anon.(2012) Videreutvikling av MTB-systemet. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og Kystdepartementet. Avlevert 04.12.12

Fiskeridirektoratet bygger dagens tilsyn med etterlevelse av selskaps-MTB på selskapenes månedlige rapportering av produksjonsdata i tråd med akvakulturdriftsforskriften § 44. Rapporteringen skjer elektronisk via Altinn, og skal gjøres senest den 7. i den påfølgende måneden. Selskapene benytter i hovedsak ett av de to produksjonsstyringssystemene Fishtalk Control (Akva Group AS) og Mercatus Aquafarmer (Ocea AS), som legger til rette for automatisert rapportering, men minst 40 % av rapporteringen blir fremdeles gjort manuelt.

Ved mistanke om brudd på maksimalt tillatt biomasse kan Fiskeridirektoratet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 47 kreve oppveining eller annen fysisk måling av biomassen for innehavers regning. Dette er et svært inngripende tiltak som i praksis ikke blir benyttet, og som bare vil være aktuelt i forhold til mistanke om brudd på lokalitets-MTB. I forhold til tilsyn med etterlevelse av selskaps-MTB er oppveining eller annen fysisk måling av biomassen ikke et aktuelt virkemiddel. Hovedårsaken til dette er at det er helt urealistisk å tenke seg en fysisk måling av selv de minste selskapenes totale biomasse.

Videre viser Aunsmo et al. (2013)² at det på slaktetidspunktet er en gjennomsnittlig feilestimering av den totale biomassen på 7,8 % på produksjonsenhetsnivå, mens tilsvarende tall på selskapsnivå er 0,8 %. En viktig forklaring på hvorfor det er slik er at feilestimeringene er tilfeldig i natur og fordeler seg symmetrisk rundt 0.

Unøyaktigheten reduseres derfor når tallmaterialet aggregeres. Fysisk måling eller annen stikkprøvekontroll av biomasserapporteringen for en produksjonsenhet eller lokalitet vil således ikke gi grunnlag for en vurdering av i hvilken grad selskaps-MTB faktisk blir overholdt.

Det er mange årsaker til feilestimering av biomassen i den enkelte produksjonsenhet og på den enkelte lokalitet, og de knytter seg til vurdering av antall fisk og gjennomsnittsstørrelse på fisken. Det blir gjerne operert med en gjennomsnittlig feilmargen på 5 % (Aarhus et al., 2009)³ i innmeldt biomasse til slakting, og denne er lagt til grunn av tingsretten i "Selsøyviksaken". Etablering av MTB_t som en funksjon av den faktiske biomassen til selskapet de 11 forutgående månedene vil således

² Aunsmo, A. et al. (2013). Accuracy and precision of harvest stock estimation in Atlantic salmon farming. *Aquaculture* 396-399, s. 113-118.

³ Aarhus, I. J. et al. (2009). *Konsekvensanalyse – utredning rundt følgene av feilestimering av biomasse i sjøbasert oppdrett*. Sintef rapport SFH A096045.

introdusere denne usikkerhetsfaktoren i den avgrensingen som den stående biomassen skal måles opp mot.

I dag har selskapene anledning til å korrigere biomasserapporteringen i lang tid etter rapporteringsfristen dersom en på bakgrunn av kontrollmålinger eller data fra utslaktingen finner at tidligere innrapportert biomasse er ukorrekt. Dersom forutsetningen om at den til enhver tid gjeldende MTB_t skal beregnes automatisk, og legges til grunn både av oppdrettsselskapene og myndighetene, må denne muligheten til å korrigere rapporter opphøre. For oppdrettsselskapenes mulighet til å innrette seg etter den til enhver tid gjeldende MTB_t vil imidlertid heller ikke dette være tilstrekkelig. All den tid biomassen ved utgangen av en måned er del av beregningsgrunnlaget for MTB_t for den påfølgende måneden vil selskapene ikke kjenne den selskaps- MTB de skal etterleve før den 1. i den aktuelle måneden. Ved reduksjon av MTB_t fra en måned til den neste vil selskapet ikke vite hvilken MTB_t de skal etterleve, og således ha tilpasset produksjonen til, før avgrensingen er automatisk beregnet. Dersom dette igjen skal skje på bakgrunn av månedsrapporteringen til myndighetene vil ikke MTB_t være kjent før syv dager etter at avgrensingen er gjeldende.

Per i dag har ikke Fiskeridirektoratet et verktøy som på en effektiv måte kan kvalitetssikre innrapporterte data, og bekrefte at innrapportert biomasse er sannsynlig. Systemet er derfor i stor grad basert på tillit.

Akvakulturdriftsforskriften § 42 stiller krav om daglig journalføring på produksjonsenhetsnivå for beholdning av fisk herunder antall, biomasse og grunnlaget for beregning av biomasse og tilvekst, tap og fôrforbruk, og oppdatert informasjon om utsett, uttak av levende fisk, og utslakting. Det er samtidig ingen spesifikke krav til datakvalitet for hver av disse journalføringskravene. Etter vår vurdering er veiledere som angir hvordan disse dataene skal fremkomme en nødvendig forutsetning for fremtidig kontroll med beholdningen på det enkelte anlegg, noe som er viktig for både biomassekontroll og håndtering av rømmingshendelser. Eksempel på tema kan være måling av gjennomsnittsvekt.

På bakgrunn av en slik veileder kan Fiskeridirektoratet gjennomføre revisjoner av produksjonsovervåking og journalføring på den enkelte lokalitet og i det enkelte selskap som en del av biomassekontrollen. Dette vil måtte inkludere hvordan selskapene overholder maksimalt tillatt biomasse på selskaps- og konsernnivå.

I tillegg til revisjon av selskapenes system for å etterleve biomasseregelverket må vi styrke kontrollen med bevisst manipulasjon av innrapportert biomasse for å skjule produksjon ut over det MTB gir anledning til. Ved kontroll basert på egenrapportering er det naturlige å søke data fra andre kilder som kan belyse troverdigheten til de innrapporterte dataene. Etter Fiskeridirektoratets vurdering må en uavhengig av om en innfører rullerende gjennomsnitt-MTB eller ikke, stille krav om rapportering fra andre aktører i verdikjeden for å kunne drive en effektiv biomassekontroll og gi den gjeldende avgrensingsform tilstrekkelig troverdighet. Vi tenker primært på rapportering av leveranser av smolt fra settefiskanlegg, transportdokumentasjon fra brønnbåter, og rapporter fra slakteri.

Slakterrapportene må i framtiden gi opplysninger om antall og vektfordeling foruten svinn. Dagens slakterrapporter holder ikke en kvalitet som er egnet for dette formålet (noe som de heller ikke var tiltenkt å gi). Forbedret slakterirapportering vil være en forutsetning for å kunne gjennomføre forslaget samtidig som forvaltningens mulighet for kontroll holdes på et nødvendig minstenivå. Det vil også være behov for å stille spesifikke krav til rapportkvalitet og sporbarhet når fisk overføres fra settefiskanlegg til matfiskanlegg, og fra matfiskanlegg til slakteanlegg. Dette vil innbefatte settefiskanlegg og brønnbåter foruten slakteriene.

Vi går ikke her detaljert inn på hvilke data og hvordan en skal rapportere, men vil peke på at spørsmålet om datakvalitet er like aktuelt her som i forhold til journalføringsplikten som hviler på oppdrettsselskapene. Sintef⁴ har pekt på kompetanse hos brukere av telleutstyr som en utslagsgivende faktor for å oppnå størst mulig nøyaktighet i telleoperasjoner gjennom hele verdikjeden, og foreslår at en utarbeider veileder også her.

Etter direktoratets oppfatning vil kompleksiteten knyttet til fastsettelsen av inneværende måneds kapasitetsgrense (MTB_t) også medføre utfordringer for innehaver av tillatelsen mht produksjonsplanlegging. Uforutsette forhold som kan oppstå (endret vekstrate, utsettelse av slakteplaner) vil erfaringsvis føre til dispensasjonssøknader der hvor oppdrettsselskapene mener at de uforskyldt er kommet i en situasjon hvor de ikke innretter seg i forhold til en redusert MTB_t. Vi ser også for oss utfordringer knyttet til sykdomsutbrudd og annet som kan begrunne ønske om ekstraordinær framføring av kapasitet ut over forslagets ettårsspenn.

⁴ Winther, U. et al. (2011). *Oversikt og analyse av metoder for å beregne antall laks, ørret og regnbueørret i akvakulturproduksjon*. Sintef rapport SFH F19347.

Direktoratet forventer ut fra dette at det vil ble en økning i antall dispensasjonssøknader.

Spesielt om forslaget vil kreve at oppdretterne rapporterer oftere enn ved månedsslutt

Rullerende gjennomsnitts-MTB vil kunne minske problemet med akutt stor utslakting på sesongnivå, men vil kunne øke slaktepresset frem mot det månedlige rapporteringstidspunktet.

I dag er det primært selskap med full utnyttelse av MTB som har høyt press på utslakting frem mot rapporteringstidspunktet, for å unngå å rapportere inn en biomasseoverskridelse. Fiskeridirektoratet har ved flere anledninger presisert ovenfor næringen at MTB gjelder til enhver tid, og ikke bare ved rapporteringstidspunktet. Likevel poengterer også arbeidsgruppen som arbeidet med videreutvikling av MTB-systemet at det fremdeles er behov for å formalisere praksis på dette området. Problemstillingen ble satt på spissen høsten 2011, da oppdrettsselskap og eksportører opplevde at felles "avmålingsdato" for MTB skapte press i laksemarkedet. Ved innføring av rullerende gjennomsnitts-MTB vil dette presset kunne forsterkes ved at alle aktører, og ikke bare de som har maksimal utnyttelse av MTB, vil ha incentiv til å ha lavest mulig selskapsbiomasse på rapporteringstidspunktet.

Det bør også utredes om plikten til å ha godkjent driftsplan må utvides til å inkludere en mer omfattende produksjonsplan, eller om det er tilstrekkelig å revidere oppdretters systemer for slik produksjonsplanlegging.

Ved innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB må fiskerimyndighetene etablere premisser og rutiner for beregning av MTB_t som hindrer enhver form for uenighet mellom oppdrettsselskapene og myndighetene om hvilken MTB selskapene skal kontrolleres opp mot til enhver tid, og som fastsetter MTB_t på et tidspunkt som gjør det rimelig å forvente av selskapene at de innretter seg i forhold til gjeldende MTB_t ved inngangen til den gjeldende måneden. Fiskeridirektoratet anbefaler å gå over til ukentlig rapportering av biomasse, og at den første rapporteringen i hver måned legges til grunn for beregning av MTB_t for den kommende måneden. For å kunne vurdere de innrapporterte dataene opp mot uavhengige data fra andre aktører i verdikjeden (settefiskanlegg, brønnbåt, slakteri) bør dataene ha en oppløsning på dagsnivå.

Spesielt om forslaget vil medføre endringer i direktoratets muligheter til å identifisere og dokumentere brudd

Ut over forhold som alt er nevnt, vil forslaget endre forutsetningene for direktoratets risikovurdering av den enkelte aktør. Det vil ikke lenger bare være potensiell gevinst ved bevisst underrapportering når stående biomasse rapporteres å ligge tett under, på eller rett over tillatt grenseverdi. Nå vil den enkelte aktør kunne ha like stor interesse av å underrapportere på lave verdier, simpelthen fordi den da oppnådde fordelene kan "settes i banken" – fremføres til et tidspunkt inntil 12 måneder fram i tid. Bildet av hvordan et brudd fortøner seg vil dermed ha endret karakter.

Avslutning

For Fiskeridirektoratet er det viktig å understreke at innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB innebærer konsekvenser for våre arbeidsoppgaver. Innføring av økt fleksibilitet i et reguleringsregime vil ofte føre til utfordringer for kontroll- og tilsynsmyndigheten. Dette kan unngås ved å endre eller forenkle selve reguleringsregimet eller endre måten eller senke ambisjonene for hvordan det offentlige kontrollerer aktørene på.

Ettersom MTB som reguleringsprinsipp ligger fast, og at det må føres en mer nøyaktig kontroll med biomassen (jfr Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen og departementets tilsvarende svar til denne), så må direktoratet øke innsatsen også med dagens system.

Skal den foreslåtte ordningen innføres må direktoratet ha funksjonelle og adekvate redskaper og ressurser også til å følge opp de nye utfordringene som denne medfører. Vi ser at det ligger en ikke uvesentlig utfordring i det faktum at deler av næringen har et sterkt ønske om rask innføring samtidig som etablering av nødvendige verktøy og kompetanse uansett ressurstilgang vil ta tid å etablere.

Kvaliteten og troverdigheten til direktoratets datagrunnlag, verktøy, kompetanse og regelverk for dagens MTB-regulering utfordres i ulike sammenhenger. Dette har i særlig grad vært knyttet til å kunne etablere faktum for ønsket enhet for ethvert tidspunkt i produksjonssyklusen. Ved omlegging til gjennomsnittlig rullerende MTB vil data som legges inn måtte fylle to viktige funksjoner. For det første vil de fortløpende beskrive faktum bakover i tid for de elleve forutgående månedene. For det andre vil de samme data sammen med opplysning om tillatelsens kapasitet

(Forslagets ÅMTB, maksimal årlig biomasse) gi inneværende måneds gjeldende kapasitet (MTB_t).

Uansett hvordan en måtte tilnærme seg disse problemstillingene, så vil forslaget medføre at tallet på mulige feilkilder som disse estimatene er basert på, vil øke. Med dette vil også de generelle rettsikkerhetsutfordringene øke. Disse utfordringene er allerede betydelige og til dels uavklarte for gjeldende regelverk.

Flere og uavhengige data inn og krav til bedre datakvalitet (kommunisert med veiledere) er uansett en forutsetning for et framtidig kontrollregime som gir avgrensingsordningen den nødvendige troverdighet og autoritet.

Med hilsen

Jens Chr. Holm
direktør

Henrik Hareide
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

