

Ugradert

-

Fiskeri- og kystdepartementet
postmottak@fkd.dep.no

Deres ref: 201200731-/CGR
Vår ref: 2012/201236
Dato: 03.12.2012
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I AKVAKULTURLOVEN

Vi viser til høringsbrev datert 19. september 2012 med forslag til endringer i akvakulturloven.

Forslag til endringer i akvakulturloven innebærer en vesentlig styrking av Fiskeridirektoratets mulighet til å drive en effektiv forvaltning innen for sine forvaltningsområder, både gjennom en styrking av materielle krav til forebygging og avbøtende tiltak ved rømming og en styrking av hjemlene for sanksjoner. Dette er noe Mattilsynet støtter. Samtidig mener Mattilsynet at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til de utfordringene som både næringen og tilsynsmyndighetene står ovenfor.

I tillegg til rømming har næringen også utfordringer knyttet til dødelighet, sykdommer og lakselus. De grepene som nå foreslås i akvakulturloven med hjemmel til å kreve at næringsaktørene, skal bekoste nødvendig miljøovervåkning er også høyst relevant i forhold til matloven og overvåkning av sykdommer hos villfisk, og særlig overvåkning av lakselus på villfisk.

Forslaget om å gjøre næringsaktørene ansvarlige gjennom etablering av en felles pool er også avgrenset til bare å omfatte fellesansvar for fjerning av rømte organismer. På dette området må det også tenkes mer helhetlig i forhold til *alle* skader eller farer for skader som akvakulturaktivitet kan påføre naturen. Mattilsynet mener at det kan være viktig å få på plass tilsvarende hjemler i matloven og dyrevelferdsloven for etablering av fellesansvar for beredskapsfunksjoner for å ivareta nødvendig hensyn til fiskehelse og fiskevelferd. En utredning av dette bør initieres.

Forslaget aktualiserer behovet for en bedre samordning av hjemlene for reaksjoner og sanksjoner i de ulike lovene som regulerer akvakulturnæringen. Den mangelfulle harmonisering av lovverket på dette området kan føre til utilsiktede virkninger ved at problemer i enkelte situasjoner kan overføres fra et forvaltningsområde til et annet. Dette er nærmere omtalt i våre kommentarer til § 30 om overtredelsesgebyr.

Forslaget innebærer at loven flere steder gir svært generelle og vide hjemler til å fatte enkeltvedtak innenfor omfattende temaer. Vi mener det er grunn til å spørre om ikke forskriftshjemmel er tilstrekkelig og det mest hensiktsmessige i de fleste tilfellene. For å sikre at sakene er tilstrekkelig opplyst, bør de reguleringene det her er snakk om, som regel høres og fastsettes i form av forskrift. Dette er også omtalt i våre kommentarer til de enkelte paragrafene.

Kommentarer til de enkelte paragrafene

Til § 2. Saklig virkeområde

Mattilsynet mener at den foreslåtte endringen virker hensiktsmessig, og støtter forslaget.

Til § 6 Generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelser

For akvakulturanlegg med fisk eller tiftokreps omfatter kravet om godkjenning også hensynet til dyrevelferd, jf. forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m., som er gitt med hjemmel også i dyrevelferdsloven. Kravet om godkjenning etter dyrevelferdsloven ble innført 1. august 2008, men akvakulturloven § 6 er ikke blitt endret tilsvarende. Vi gjør derfor oppmerksom på at følgende må føyes til under § 6 første ledd bokstav d:

- lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd

Til § 10 Miljønorm

Mattilsynet støtter intensjonen om å tydeliggjøre og innskjerpe lovens krav til forsvarlig drift, men vi mener at forslaget til nytt annet ledd ikke tilføyer noe nytt. Den viktigste grunnen til dette er formuleringen i annet punktum: «*Plikten anses oppfylt dersom virksomheten utføres i samsvar med plikter i henhold til akvakulturtillatelsen, denne lov og tilhørende forskrifter.*». Denne bestemmelsen inneholder ingen rettsregel, men gir kun veiledning til tolkning av annet ledd. På den ene siden vil formuleringen kunne føre til at kravet til forsvarlig drift blir så innsnevret at hele bestemmelsen blir unødvendig. På den andre siden gir den ikke nødvendigvis noen meningsfull oppklaring, ettersom mange av pliktene i lov og forskrift er funksjonsbaserte slik at tolkning og skjønn uansett må brukes. Mattilsynet mener derfor at denne setningen bør strykes. Hvis første ledd slås sammen med første setning i annen ledd, vil bestemmelsen virke som funksjonskrav for mer detaljerte forskrifter, som kan fastsettes med hjemmel i bestemmelsen.

Mattilsynet støtter at akvakulturloven gir hjemmel til å kunne påby merking av akvatiske organismer og bruk av steril fisk, jf. forslag til nytt tredje ledd og siste ledd, men det forutsetter at de metodene som eventuelt vil bli brukt, er forsvarlige ut fra hensynet til fiskehelse og fiskevelferd. For å sikre at disse hensynene blir ivaretatt, mener vi at både merking og bruk av steril fisk må reguleres i forskrift, og ikke i enkeltvedtak. Dette vil sikre at forslag om regulering av betydning for dyrs helse og velferd blir vurdert av Mattilsynet, som er sektormyndighet med ansvar for de respektive lover som regulerer disse forholdene.

Det bør i tillegg vurderes om man kan finne en ordlyd som også åpner for andre muligheter enn bruk av sterile organismer. Selv om bruk av sterile organismer er det mest aktuelle i dag, er det ikke nødvendigvis dekkende for de biologiske mulighetene som finnes nå og i fremtiden. Poenget er vel heller at de ikke skal være formeringsdyktige i interaksjon med ville populasjoner.

Vi mener det også er uheldig at loven gir en så generell og vid hjemmel til å fatte enkeltvedtak innenfor de andre temaene som nevnt i siste ledd. Bestemmelser om disse omfattende temaene bør høres og fastsettes i form av forskrift. Vi oppfatter bestemmelsene i tredje ledd og siste ledd som en dobbeltregulering. Mattilsynet foreslår at tredje ledd strykes, og at siste ledd endres til følgende:

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder *krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av fremmede organismer og bruk av sterile akvatiske organismer eller organismer som på annen måte ikke er formeringsdyktige i interaksjon med ville populasjoner.*

Vi legger til grunn at «krav om merking» og «bruk av fremmede organismer» også gir hjemmel for å gi påbud om merking og forbud mot bruk av fremmede organismer.

Til § 11 Miljøovervåkning

Mattilsynet støtter forslaget om at akvakulturloven skal ha hjemmel til å pålegge næringsaktørene å bekoste overvåkning av miljøet også utenfor sin egen lokalitet, men også her er det grunn til å stille spørsmål ved om loven skal gi hjemmel til enkeltvedtak.

I lovforslaget er begrepet resipientområde brukt, mens begrepet influensområde brukes i høringsnotatet. Vi antar at influensområde er det som er mest dekkende med tanke på at

bestemmelsen også skal omfatte overvåkning av rømt oppdrettsfisk. Uansett vil vi anbefale at ordlyden i lovteksten er litt mer forklarende, og at man unngår å bruke begreper som ikke er entydige. Man kan for eksempel si noe i retning av «...miljøovervåkning for å dokumentere miljøtilstanden innenfor det område som blir påvirket av lokaliteten ved ...».

Forholdet mellom naturmangfoldloven og akvakulturloven §§ 10 og 11 bør også omtales mer utfyllende i kommentarene slik at det blir lettere å forstå hva som faller inn under naturmangfoldloven, og hva som faller inn under akvakulturloven.

Som nevnt innledningsvis mener Mattilsynet at det også er behov for å utrede en tilsvarende hjemmel i matloven til å dekke kostnader for overvåkning av sykdommer hos villfisk, og særlig overvåkning av lakselus på villfisk.

Til § 12 Krav til vare- og tjenesteleverandører, innretninger, utstyr mv.

Mattilsynet støtter at akvakulturloven også har hjemmel til å regulere vare- og tjenesteleverandører, men også her er det grunn til å stille spørsmål ved om loven skal gi hjemmel til enkeltvedtak.

Bestemmelsen, eller kommentarene til bestemmelsen, bør være tydeligere på hvilke hensyn den er ment å ivareta, slik at det ikke oppstår uklarheter i forhold til andre lover som f.eks. matloven. I høringsnotatet er det nevnt at vare- og tjenesteleverandører som utfører aktiviteter som er egnet til å ha innvirkning på hensyn som loven skal ivareta, og særlig miljøet, vil måtte omfattes. For eksempel er det behov for å kunne pålegge slakterier et ansvar i forbindelse med ilandføring av fisk direkte fra brønnbåt. Vi antar at man her tenker på forhold som har betydning for rømming.

Til § 13a Fellesansvar for fjerning av rømte organismer

Mattilsynet støtter prinsippet om at næringsaktørene pålegges et felles ansvar for fjerning av rømte organismer ved oppretting av en felles pool, etter mønster fra naturskadeforsikringsloven. Samtidig ser vi at det er en utfordring å gjøre bestemmelsen klar og tydelig på hvem som har plikt og ansvar for hva. For oss er det for eksempel uklart hvem som skal ha ansvar for å drifte ordningen med felles pool – om det er næringen eller det offentlige? Vi antar at det bør være næringen som har dette ansvaret. Det er også uklart hvem som har plikt til å gjennomføre selve tiltaket med å fjerne organismer som har rømt.

I høringsnotatet er det omtalt at poolen kan inndeles i flere lag, f.eks. etter art, men det er uklart om det er hjemmel til å inndele poolen i flere lag basert på geografi. Etter vår vurdering bør det også være en klar hjemmel til å inndele poolen i flere lag basert på geografi. Dette vil kunne bidra til at ansvaret ikke pulveriseres.

Mattilsynet mener det er grunn til å spørre om ikke akvakulturloven bør ha en videre hjemmel til å pålegge fellesansvar for gjennomføring av tiltak slik at hjemmelen ikke er avgrenset til bare å omfatte fjerning av rømte organismer. Vi tenker da bl.a. på felles ansvar for beredskapstiltak innenfor de områder og hensyn som akvakulturloven skal ivareta, f.eks. beredskapsfunksjoner ved algeinvasjon. På dette området bør det også tenkes mer helhetlig i forhold til alle skader eller farer for skader som akvakulturaktivitet kan påføre naturen. Mattilsynet mener at tilsvarende hjemler i matloven og dyrevelferdsloven for etablering av fellesansvar for beredskapsfunksjoner for å ivareta nødvendige hensyn til fiskehelse og fiskevelferd bør utredes.

Til nytt fjerde ledd i § 24

Mattilsynet mener at bestemmelsen er hensiktsmessig og støtter forslaget.

Til § 25a Utveksling av opplysninger mellom myndigheter

Mattilsynet støtter intensjonen med forslaget, men synes at bestemmelsen er uklar på hvilke myndigheter den retter seg mot. Matloven § 23 siste ledd gir Mattilsynet er klar hjemmel til å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter, men vi antar at forslaget til ny bestemmelse i akvakulturloven er ment å gi offentlige myndigheter hjemmel til å både gi og motta opplysninger. Vi oppfatter at intensjonen med forslaget er at opplysninger skal kunne utveksles mellom Fylkeskommunen, Fiskeridirektoratet, politi- og påtalemyndigheter, og de myndighetene som forvalter de lovene som er nevnt i akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, og at hjemmelen

i akvakulturloven formuleres på en slik måte at det ikke er nødvendig med andre lovendringer. Mattilsynet mener likevel at dette er uklart.

Vi er f.eks. usikker på om ordlyden i første ledd, jf. «Tildelings- og tilsynsmyndigheter» og «deres oppgaver etter loven», bare retter seg mot Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, eller om den også er ment å rette seg mot Mattilsynet, andre tilsynsmyndigheter og de lovene som er nevnt i § 6. På samme måte er vi usikker på om ordlyden i annet ledd, jf. «tilsynsmyndigheter», også retter seg mot Mattilsynet.

Hvis man med «Tildelings- og tilsynsmyndigheter» og «deres oppgaver etter loven» i første ledd mener Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet og deres oppgaver etter akvakulturloven, bør ordlyden i første ledd endres til «*Tildelingsmyndigheten* og *tilsynsmyndigheten* etter denne loven...» og «deres oppgaver etter *denne* loven».

Hvis man med «tilsynsmyndigheter» i annet ledd mener Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, bør ordlyden i annet ledd endres til «*tildelingsmyndigheten* og *tilsynsmyndigheten* etter denne loven...».

Hvis man med «Tildelings- og tilsynsmyndigheter» og «deres oppgaver etter loven» mener flere myndigheter enn Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, kan bestemmelsen muligens gjøres klarere ved at det i ordlyden tas inn en konkret henvisning til de myndighetene som forvalter de lovene som er nevnt i akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d.

Til § 28 Tvangsmulkt

Mattilsynet støtter forslaget om å videreføre dagens bestemmelse om tvangsmulkt. Vi støtter også forslaget om å presisere at tvangsmulkt pålagt et selskap i et konsern også skal kunne inndrives hos morselskap, men noe av ordlyden i lovteksten er litt vanskelig å forstå. Hva er forskjellen mellom selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av? Dette bør omtales i kommentarene til bestemmelsen.

Til § 30 Overtredelsesgebyr

Mattilsynet støtter forslaget om overtredelsesgebyr i akvakulturloven. Matloven har i dag ikke hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, mens dyrevelferdsloven har det. I utgangspunktet har Mattilsynet ønsket å få erfaring med bruk av overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven før tilsvarende hjemler i matloven vurderes nærmere. Den nære sammenhengen mellom akvakulturloven, matloven, dyrevelferdsloven og forslaget til myndighetenes samordningsplikt gjør at det nå er behov for å utrede en tilsvarende hjemmel i matloven.

Mattilsynet mener det er behov for en mer helhetlig vurdering av myndighetenes sanksjonsmuligheter innenfor havbruksnæringen. Ellers kan det oppstå situasjoner hvor et problem bare overføres fra et område til et annet. For eksempel kan det tenkes en situasjon hvor en virksomhet har fått påvist en alvorlig smittsom sykdom på en lokalitet og samtidig risikerer å bli ilagt overtredelsesgebyr for overskridelse av biomassen på den samme lokaliteten. For å unngå overtredelsesgebyr vil det da kunne «lønne seg» å flytte fisk selv om dette skulle medføre smittefare og være ulovlig etter matlovens bestemmelser.

Til § 31 Straff

Mattilsynet støtter forslaget om å begrense straffeansvaret til forsett og grov uaktsomhet, og forslaget om å lovfeste de vurderinger som vil avgjøre om en overtredelse er grov. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er hensiktsmessig å føye til «...grovt uaktsomt *alvorlig*...» i første ledd. Etter vår vurdering vil grov uaktsomhet uansett være alvorlig, og forholdet mellom første ledd og grov overtredelse i annet ledd blir uklart. Vi anbefaler at «*alvorlig*» strykes i første ledd.

Siden foretak ikke kan straffes, mener vi at det burde vært vurdert om det er behov for en egen lovbestemmelse om straff for foretak, tilsvarende som finnes i straffeloven. Vi vil vise til Ot. prp. nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven), som fastslår at foretak må reguleres særskilt, jf. punkt 17.1.

Til § 31 a Samordningsplikten

Mattilsynet er tilhenger av et tett og nært samarbeid mellom myndighetene, og vi opplever at vi har mange eksempler på godt samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. En viktig forutsetning for et godt samarbeid er at de ulike myndighetenes roller og ansvarsområder er klart definert. Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for å nedfelle samordningsplikten i loven, men Mattilsynet har ikke vesentlige innvendinger til forslaget med det forbehold at «så langt det er hensiktsmessig» beholdes.

Samordningsplikten for myndighetene aktualiserer behovet for å vurdere en bedre samordning av hjemlene for reaksjoner og sanksjoner i de ulike lovene. Det bør også utredes nærmere hva som skal til for at en tillatelse eller godkjenning av en lokalitet skal trekkes tilbake.

Til § 33a Søksmålsfrist

Mattilsynet støtter forslaget. Tilsvarende hjemmel bør også vurderes i matloven og dyrevelferdsloven.

Med hilsen

Harald Gjein
Administrerende direktør