

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090
0032 OSLO

Deres ref: 14/6310
Vår ref: 2014/147707
Dato: 30.09.2014
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG OM ØKNING AV MAKSIMALT TILLAT BIOMASSE FOR TILLATELSER TIL AKVAKULTUR FOR LAKS, ØRRET OG REGNBUEØRRET

Vi viser til høringsbrev datert 23. juni 2014 med utkast til forskrift om økning av maksimalt tillat biomasse for tillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret.

Forslaget innebærer at etablerte aktører får tilbud om å utvide maksimalt tillat biomasse (MTB) for gjeldende matfisktillatelser for laks, ørret og regnbueørret med 5 prosent. Det blir satt som vilkår for hele tillatelsen som blir utvidet, at det hele tiden skal være færre enn 0,1 voksne hunn lus av lakselus i gjennomsnitt per fisk på alle lokaliteter som tillatelsen er knyttet til. Denne grensen skal overholdes ved bruk av maksimalt to medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus.

Mattilsynet mener det er positivt at en eventuell økning av MTB på tillatelsesnivå knyttes til strengere krav til lakselus. Det er også bra med et forutsigbart regime som innebærer at den innvilgede økningen trekkes tilbake dersom vilkårene ikke overholdes. Den foreslåtte reguleringen er teknologinøytral, og ansvaret for at vilkårene skal oppfylles, er lagt på næringsaktørene uten at myndighetene på forhånd skal vurdere om aktørene er i stand til å oppfylle kravene. Det tas hensyn til ressursbehovet som følge av økt tilsyn og kontroll. Mattilsynet er positiv til disse prinsippene i forslaget, men ser at det er vesentlige mangler og utfordringer med forslaget.

Mattilsynet fraråder en permanent økning av produksjonskapasiteten før næringen har bedre kontroll med lakselus

Strengere krav til lakselus vil gjelde for alle lokalitetene som er knyttet til en tillatelse med økt MTB. Vi oppfatter forslaget slik at kravene også vil gjelde for hele lokaliteten dersom den er knyttet til en tillatelse med økt MTB. Det vil si at de også vil gjelde for andre tillatelser som eventuelt er samlokalisert på lokaliteten, men dette går ikke klart frem av forskriftsforslaget. I teorien kan det synes som at dette vil bidra til at det samlede smittepresset av lakselus reduseres. En økning av MTB på tillatelsesnivå vil imidlertid føre til at den samlede biomassen og antall fisk som står i sjøen øker, selv om MTB på de enkelte lokalitetene er uendret. Det innebærer at det reelle antallet lakselus per fisk som står i sjøen må reduseres dersom smittepresset skal holdes stabilt, enda mer hvis det skal reduseres.

Næringen har i dag store utfordringer med kontrollen av lakselus. Mattilsynet mener at en reduksjon av det reelle antallet lakselus per fisk på nåværende tidspunkt er lite realistisk. Etter vår vurdering er det stor sannsynlighet for at forslaget vil føre til økt smittepress av lakselus. Selv om en økning skjer på tillatelser knyttet til lokaliteter hvor man har god kontroll og ligger nær den foreslåtte grenseverdien, vil økningen føre til at det totale antallet lakselus i sjøen øker. Det er stor fare for at en slik økning vil ha negativ innvirkning på lokaliteter og områder hvor kontrollen med lakselus er problematisk. Mattilsynet mener derfor at næringen må få bedre kontroll med lakselus før produksjonskapasiteten økes.

Det er også en fare for at forslaget vil medføre økt flytting av sjøsatt fisk, og dermed en økt fare for smittespredning. Næringsaktører med tilgang på flere lokaliteter med ulike krav til lakselus, vil ha muligheten til å flytte fisk fra en lokalitet med strenge krav til en annen lokalitet med mindre strenge krav. Vi antar at flytting av fisk for eksempel vil skjje dersom vilkårene er i ferd med å bli overskredet, men de vil bli overholdt dersom fisken i en merd flyttes til en annen lokalitet med mindre strenge krav.

Mattilsynet mener at det er behov for en mer helhetlig gjennomgang og revisjon av regelverket og forvaltningsregimet for lakselus

Forslaget vil også innebære at reguleringen og forvaltningen av lakselus blir enda mer uklar og komplisert. Dersom forskriften fastsettes slik den foreligger, vil lakselus bli regulert i tre ulike forskrifter med fire til fem ulike nivåer på krav:

- I forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (lakselusforskriften) er det krav om at det til enhver tid skal være færre enn 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget. For å sikre gjennomføring av samordnet behandling mot lakselus om våren, er det i bestemte tidsrom om våren satt en grense på 0,1 lakselus eller flere av bevegelige stadier og voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk.
- «Grønne tillatelser» i gruppe A og B har krav om at det til en hver tid skal være færre enn 0,25 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk. Grensen skal overholdes ved bruk av maksimalt 3 medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus.
- «Grønne tillatelser» i gruppe C har krav om at det til en hver tid skal være færre enn 0,1 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk. Grensen skal overholdes ved bruk av maksimalt 3 medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus.
- Tillatelser som innvilges 5 % utvidelse etter den nye forskriften, vil få krav om at det til en hver tid skal være færre enn 0,1 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk. Grensen skal overholdes ved bruk av maksimalt 2 medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus. Det stilles også strengere krav til telling av lakselus i perioden 1. juni til 31. januar.

I tillegg til dette finnes også to regionale soneforskrifter med ulike tiltaksgrenser for lakselus.

Lakselusforskriften forvaltes i sin helhet av Mattilsynet. Ved etablering av de «grønne tillatelsene» ble det innført en annen variant av myndighetsfordeling mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Fiskeridirektoratet er der gitt hjemmel for all virkemiddelbruk, også på lakselusområdet, mens Mattilsynet kun skal utøve det praktiske tilsynet vedrørende lakselus. Dette har skapt forvirring og medført unødvendig ressursbruk. Det er også uheldig bl.a. av hensyn til den fagkompetansen disse organene besitter i dag.

Høringsforslaget legger opp til at det etableres enda en ny variant av forvaltningsregime for lakselus som næringsaktørene og tilsynspersonellet må forholde seg til. I tillegg legges det opp til en dobbel forvaltning av lakselus, som vi mener er uryddig og uklar. I høringsnotatet og kommentarene til § 9 er det skissert en virkemiddelbruk som involverer både Mattilsynet og Fiskeridirektoratet i alle trinn unntatt det siste. Ved første, andre og tredje gangs overtredelse er det skissert at det kan fattes vedtak om både tvangsmulkt med hjemmel matloven og lakselusforskriften og overtredelsesgebyr med hjemmel i akvakulturloven. I tillegg kan det ved tredje gangs overtredelse fattes vedtak om inndragning av fortjeneste med hjemmel i akvakulturloven. Denne blandingen av sanksjoner og virkemidler hjemlet i to ulike lover som

forvaltes av to ulike tilsynsetater, vil skape forvirring både hos næringsaktørene og tilsynsmyndighetene, med fare for «dobbel straff» og en forvaltning som ikke er enhetlig. Det er unødige kompliserende og vil føre til økt ressursbruk hos både Mattilsynet og Fiskeridirektoratet.

Dersom lakselus skal brukes som en indikator for bærekraftig vekst i havbruksnæringen, er det behov for en mer helhetlig gjennomgang og revisjon av regelverket og forvaltningsregimet for lakselus.

Forslag til endringer dersom MTB for tillatelser likevel økes i 2015

Dersom departementet likevel bestemmer at økningen skal iverksettes, har Mattilsynet noen forslag til endringer av høringsforslaget.

For å unngå at reguleringen av lakselus blir enda mer uklar og komplisert, anbefaler Mattilsynet på det sterkeste at grenser for antall lakselus i akvakulturanlegg og behandlinger mot lakselus i størst mulig grad fastsettes i lakselusforskriften. I tillegg til at vilkår for utvidelse av tillatelser i 2015 fastsettes i en egen tildelingsforskrift, må krav til lakselus i akvakulturanlegg under drift fastsettes i lakselusforskriften, jf. vedlagte forslag til forskrift om endring av lakselusforskriften. Vårt forslag til endringsforskrift baserer seg på de samme materielle kravene mht. forebygging og bekjempelse av lakselus som forslag til tildelingsforskrift som nå er på høring. Vi mener derfor at en slik endring av lakselusforskriften kan fastsettes uten ny høring. Mattilsynet anbefaler også at krav til maksimalt antall lus og behandlinger som gjelder for grønne tillatelser tas inn i lakselusforskriften, jf. forslag til forskrift om endring av lakselusforskriften ny § 8b.

Forslaget vil bidra til at reguleringen av lakselus samles mest mulig i en forskrift. Grenser for lakselus og antall behandlinger legges entydig og klart på anleggsnivå. Regelverket blir enklere å forholde seg til for både næringsaktørene og tilsynsmyndighetene.

I høringsbrevet er et system for opptrappende virkemiddelbruk skissert i fire trinn hvor både Mattilsynet og Fiskeridirektoratet er involvert i de tre første trinnene. Mattilsynet er helt enig i at det er Fiskeridirektoratet som skal fatte eventuelle vedtak om tilbaketrekking av kapasitetsøkningen dersom vilkårene ikke overholdes, jf. siste trinn. Etter vår vurdering bør en eventuell inndragning av fortjeneste skje på samme trinn som tilbaketrekkingen av økt MTB.

Før man kommer så langt, bør derimot både tilsyn gjennomføres og nødvendige vedtak fattes av Mattilsynet med hjemmel i matloven. Vi ser at det kunne vært hensiktsmessig å kunne gi overtredelsesgebyr, men det er ikke nødvendig for å sikre overholdelse av kravene. Mattilsynet mener at en hjemmel til å fastsette overtredelsesgebyr må tas inn i matloven dersom overtredelsesgebyr skal brukes ved overtredelse av krav som er gitt for kontroll forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer.

Vi tror det vil bli mye diskusjon og sannsynligvis rettsaker på grunn av uenighet om hva som menes med første, andre, tredje og fjerde gangs overtredelse. Det er for eksempel uklart om en vedvarende overtredelse skal regnes som én eller flere overtredelser. Vi antar at det også vil bli mer aktuelt med behandling av enkeltmerder når grensen for lakselus er så lav. Det er uklart om det da skal anses som én behandling. Det er også uklart om antall overtredelser skal beregnes på tillatelsesnivå eller lokalitetsnivå.

Kommentarer til enkelte av bestemmelsene i forskriftsutkastet

Kommentarer til § 7 Vilkår

Kravene i første ledd bokstav a) og c) skal gjelde på alle lokaliteter som er knyttet til en tillatelse som har fått økt MTB etter forskriften, men det fremgår ikke av forskriften at grensen for lakselus og antall behandlinger gjelder for hele lokaliteten. Det er uklart om kravene også gjelder for andre tillatelser som eventuelt er samlokalisert, eller om de bare gjelder for den delen som er knyttet til tillatelse med økt MTB. Ordlyden i forskriftsutkastet tilsier at gjennomsnitt av antall lakselus og antall behandlinger skal beregnes på tillatelsesnivå, men vi antar at dette skal beregnes på lokalitetsnivå.

I bokstav b) gjøres det unntak fra § 6 andre ledd siste punktum i lakselusforskriften, men ikke fra § 8, hvor det er krav om maksimalt 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk.

Dersom lakselusforskriften endres slik Mattilsynet foreslår, vil § 7 i tildelingsforskriften kunne forenkles. Bokstav a) og c) i første ledd kan slås sammen. Bokstav b) erstattes med en henvisning til lakselusforskriften § 8a og vedlegg 1 nr. 3. Andre ledd kan strykes, jf. forslag til ny § 8a andre ledd i lakselusforskriften.

Kommentarer til § 8 Vedtak og tilsyn

Siste ledd kan strykes dersom vårt forslag til endring av lakselusforskriften tas til følge.

Kommentarer til § 9 Tilbaketrekking

Det er stor sannsynlighet for at en vil oppleve tilfeller med vedvarende brudd på vilkårene når lusegrensen er så lav som 0,1. Forskriften bør derfor også ha en klar hjemmel for tilbaketrekking av kapasitetsøkningen ved vedvarende brudd på vilkårene. Første ledd bør begynne med «Ved vedvarende eller fire eller flere brot på vilkåra....».

I andre punktum bør det presiseres at antall brudd på vilkårene beregnes på tillatelsesnivå hvis det er det som er ment.

Kommentarer til § 10 Reaksjonar og sanksjonar

Dersom vårt forslag til forskrift om endring av lakselusforskriften ikke tas til følge, må denne paragrafen også ha en henvisning til matloven og lakselusforskriften.

Kommentarer til vedlegget

Vedlegget bør strykes og nødvendige endringer fastsettes i lakselusforskriften, jf. vårt forslag til forskrift om endring av lakselusforskriften.

Vi mener at den siste setningen i vedleggets punkt nr. 3 burde vært strøket. Dette gjelder også tilsvarende setning i vedlegget til lakselusforskriften. Den siste setningen bør lyde som følger: Fisken skal fanges inn med orkastnot eller annen metode som sikrer et representativt utvalg av fisk, og bedøves før telling. Vi legger til grunn at en slik endring må høres før den eventuelt fastsettes.

Vi mener også at krav til telling av lakselus burde vært likt for grønne tillatelser og de som får økt MTB i henhold til forskriftsforslaget som nå er på høring, men legger til grunn at en slik endring også må høres før den eventuelt fastsettes.

Med hilsen

Harald Gjein
Administrerende direktør