



STORTINGET

Innst. 76 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2022–2023)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonen si undersøking Myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Innledning

Norge er verdens største produsent og eksportør av laks og regnbueørret og har derfor en viktig rolle som produsent av bærekraftig mat. Havbruksnæringen er den nest største eksportnæringen i Norge og er også en viktig og lønnsom distriktsnæring. Det ble produsert og solgt om lag 1,6 millioner tonn laks og regnbueørret fra havbruk i 2021, med en samlet førstehåndsverdi på om lag 80 mrd. kroner. Produksjonen av laks og regnbueørret har økt med nesten 50 pst. siden 2011, og salgsverdien har mer enn tredoblet seg.

Stortinget har sluttet seg til et mål om at havbruksnæringen skal vokse innenfor bærekraftige rammer. Det er viktig at fiskens helse og velferd blir ivaretatt på en god måte for å realisere målet om bærekraftig vekst. Ifølge dyrevelferdsloven skal fisk beskyttes mot sykdom og fare for unødige påkjenninger. I dag er det store utfordringer med helse og velferd i havbruksnæringen. Miljø- og helseutfordringer har bidratt til at kostnadene ved produksjon av laks har økt betydelig etter 2005. Sykdom i havbruksnæringen har store økonomiske konsekvenser fordi fisken vokser saktere eller dør før den er slakteklar, og fordi sykdom kan redusere fis-

kens kvalitet og dermed salgsprisen som oppnås. Tiltak ved sykdomsutbrudd kan også innebære store kostnader.

God fiskehelse og velferd er også viktig for å sikre norsk sjømat tilgang til markeder. Flere land krever at Norge kan dokumentere fravær av sykdom. God fiskevelferd har ifølge Nærings- og fiskeridepartementet en økende betydning for omdømmet til norsk oppdrettslaks.

Lakselus i havbruksnæringen er fortsatt en stor utfordring. Myndighetene har fastsatt grenser for lakselus for å beskytte villaksen og oppdrettslaksen. Medikamentelle avlusingsmetoder er i dag lite effektive og har også negative miljøeffekter. I dag er det derfor vanlig å bruke varmtvannsbehandling og mekaniske metoder. Bruken av slike metoder bidrar til at fisk blir skadet eller dør.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) med forskrifter
- lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven)
- lov om akvakultur (akvakulturloven), med
 - forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)
 - forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (forskrift om IK-Akvakultur)
- budsjettproposisjoner fra Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet med tilhørende innstillinger
- Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, jf. Innst. 361 S (2014–2015)

- fiskehelsemyndigheten (rådsdirektiv 2006/88/EF) og dyrehelseforordningen (forordning (EU) 2016/429).

Næringen har hovedansvaret for å forebygge og bekjempe smitte og å sikre god fiskevelferd, jamfør dyrevelferdsloven og matloven. Myndighetene har ansvaret for regelverket, kontroll og tilsyn og kan ilegge næringen reaksjoner ved brudd på regelverket:

- Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvaret for målene på området og for å utvikle, fastsette og håndheve regelverket.
- Mattilsynet har ansvar for å foreslå endringer i regelverket og er tilsyns- og overvåkningsorganet for fiskehelse og velferd. Mattilsynet har også det nasjonale ansvaret for beredskapen når det gjelder fiskehelse.

- Fiskeridirektoratet har ansvar for å regulere og kontrollere produksjonen i havbruksnæringen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere status for fiskehelsen og fiskevelferden i havbruksnæringen og hvordan myndighetene ivaretar og påvirker disse hensynene. Undersøkellesperioden er i hovedsak 2017–2022.

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet per brev 8. februar 2023. Departementet har gitt kommentarer til Riksrevisjonens rapport per brev 10. mars 2023. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

- Vedvarende problemer med sykdommer og høy dødelighet fører til store økonomiske tap for næringen.
- Et fragmentert tillatelsessystem gjør det utfordrende for Mattilsynet å fremme god fiskehelse og fiskevelferd.
- Kravene til risikostyring i driften i havbruksnæringen er lite konkrete.
- Mattilsynets system for å gjennomføre risikobasert tilsyn har vesentlig forbedringspotensial.
- Myndighetene følger ikke i tilstrekkelig grad opp negative konsekvenser som ny teknologi og driftsformer har for fiskevelferden.
- Mattilsynet og Fiskeridirektoratet samarbeider for lite om regelverk, dataforvaltning og tilsyn.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å bidra til å redusere utfordringene med sykdom.

1.3 Overordnet vurdering

Det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende etater ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å bidra til å redusere de vedvarende utfordringene med sykdom og dårlig fiskevelferd i havbruksnæringen. Myndighetene har heller ikke i tilstrek-

kelig grad fulgt opp negative konsekvenser av ny teknologi og nye driftsformer. Sykdom og dårlig velferd bidrar til økt dødelighet og til lavere kvalitet på fisken, og dermed til økonomiske tap.

Det er også kritikkverdig at Mattilsynets system for å gjennomføre et risikobasert tilsyn har vesentlig forbedringspotensial.

I tillegg er det ikke tilfredsstillende at Mattilsynet og Fiskeridirektoratet samarbeider for lite.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 VEDVARENDE PROBLEMER MED SYKDOMMER OG HØY DØDELIGHET FØRER TIL STORE TAP FOR NÆRINGEN

Fisk i havbruk skal ifølge dyrevelferdsloven behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Det er ikke mulig å få dispensasjon fra dyrevelferdsloven.

Undersøkelsen viser at helsen og velferden til fisk i havbruksnæringen ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Havforskningsinstituttets vurderinger av risiko for dårlig velferd hos oppdrettslaks er vist i figur 1 i Riksrevisjonens dokument. Oppdrettslaks er tilpasset et liv i oppdrett. Fisken kan i hovedsak utøve naturlig adferd og får den næringen den har behov for. Sykdom, stress og skader reduserer imidlertid velferden til fisken, særlig på Vestlandet, som har størst utfordringer med lakselus.

Bruk av rensefisk (fisk som beiter lakselus) er en vanlig avlusingsmetode. Undersøkelsen viser at rensefisken er dårlig tilpasset et liv i laksemerder og har mange utfordringer med sykdom og høy dødelighet. Både Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet, i tillegg til Rådet for dyreetikk mener at dagens praksis med bruk av rensefisk ikke er dyrevelferdsmessig forsvarlig.

Mengden fisk som dør i produksjonen er en indikator på fiskens helse og velferd. Mattilsynet mener at det dør for mange oppdrettsfisk. Undersøkelsen viser at nasjonalt dør mellom 15 og 18 pst. av laksefisk i sjøfasen i løpet av en produksjonssyklus. Figur 3 i Riksrevisjonens dokument viser at dødeligheten er særlig høy på Vestlandet, hvor nesten en fjerdedel av fisken dør i løpet av en produksjonssyklus. Dødeligheten er lavest i Nordland, hvor den er litt over 10 pst. En viss dødelighet er forventet i produksjon av laks, men undersøkelsen viser at i noen produksjonsområder klarer enkelte oppdrettere å holde dødeligheten på under 5 pst. flere år på rad. Dødeligheten er spesielt høy etter at fisken er behandlet mot lakselus. Det har blitt vanligere å sette ut fisk om vinteren. Utsett av fisk i kaldt vann fører også til økt dødelighet.

Fisk som dør før den skal slaktes, gir økonomiske tap. Biologiske kostnader som følge av for eksempel sykdom, redusert tilvekst og dødelighet, utgjør anslagsvis

mellom 35 og 40 pst. av kostnadsøkningen i næringen. Gjennomsnittsvekten på død fisk var 1,5 kg i 2012 og har økt til om lag 2,3 kg i 2022. Når en stor fisk dør, innebærer det et større økonomisk tap fordi oppdretteren har investert mer ressurser (blant annet før).

Sykdom, sår og skader reduserer også verdien på laksen som produseres, siden laks med sår og misdannelser ikke kan omsettes direkte til menneskelig konsum. En økende andel av laksen har slike feil og må derfor selges til redusert pris. Undersøkelsen viser at 91 pst. av laksen var av beste kvalitet i 2017, mens den tilsvarende andelen i 2022 var redusert til 86,4 pst. Figur 4 i riksrevisjonens dokument viser at områdene hvor andelen fisk av beste kvalitet er lavest, er Vestlandet og Vest-Finnmark.

Fisk skal beskyttes mot sykdom og skader. Undersøkelsen viser at det er vedvarende utfordringer med flere sykdommer i havbruksnæringen, og at enkelte nye sykdommer øker i omfang. Det er særlig virus sykdommer som øker i omfang, men også noen bakteriesykdommer. Vintersår er en økende utfordring. Sykdom bidrar til redusert velferd for fisken, økt dødelighet og store økonomiske tap i havbruksnæringen.

Bruken av antibiotika i havbruksnæringen ble som vist i figur 5 i Riksrevisjonens dokument redusert betydelig på begynnelsen av 1990-årene. Bruken har gått ned til tross for at produksjon av laks har økt. Det kan forklares med at det er tatt i bruk vaksiner mot noen bakteriesykdommer, og at myndighetene har laget et strengere regelverk for å begrense spredning av smitte. Veterinærinstituttet vurderer at bruken av antibiotika i norsk havbruksnæring er lav, og at det er lav forekomst av antibiotikaresistens.

1.4.2 ET FRAGMENTERT TILLATELSESSYSTEM GJØR DET UTFORDRENDE FOR MATTILSYNET Å FREMME GOD FISKEHELSE OG FISKEVELFERD

Havbruksnæringen skal vokse innenfor bærekraftige rammer. Bærekraftig vekst i havbruksnæringen er avhengig av god fiskehelse og velferd. Havbruk krever tillatelse fra myndighetene, jf. akvakulturloven. Gjennom tildeling av tillatelser påvirker myndighetene omfanget av produksjonen, hvor oppdrettsanleggene skal ligge, og hvordan anleggene skal være utformet. Dette har betydning for hvor lett sykdom smitter, og for fiskens velferd. Tillatelsessystemet skal også ivareta en rekke andre hensyn.

Havbruk kan bare etableres i arealer som er avsatt til formålet i kommunenes arealplaner. Fylkeskommunen behandler søknader om å etablere nye oppdrettsanlegg. Etablering skal blant annet godkjennes av Mattilsynet, som skal vurdere om anlegget ivaretar fiskehelsen og fiskevelferden. Undersøkelsen viser at Mattilsy-

net vurderer informasjonen de får i etableringssøknaden, og at de i enkelte tilfeller avslår slike søknader.

Videre viser undersøkelsen at Mattilsynet får lite informasjon om selskapenes risikovurderinger av sykdom og velferd som er spesifikke for lokaliteten og teknologien som skal brukes på anlegget. Mattilsynet får også lite informasjon om hvilke avbøtende tiltak oppdretteren har planlagt å sette i verk dersom det er risiko for smitte eller dårlig fiskevelferd. Gjennom EUs dyrehelseforordning er det fra 2022 kommet krav til at oppdretterne utarbeider en biosikkerhetsplan. Planen skal inneholde tiltak for å redusere risikoen for sykdom. Riksrevisjonens legger til grunn at Mattilsynet følger opp dette kravet, og sørger for at også hensynet til velferd blir tilstrekkelig vurdert når et oppdrettsanlegg skal etableres.

Den største andelen tillatelser som myndighetene har tildelt de siste årene, har gått til produksjon på land.

Nye anlegg på land kan ha svært mye fisk og har gjerne kompliserte tekniske løsninger som blant annet skal ivareta fiskens velferd. Undersøkelsen viser at landanlegg har andre sykdoms- og velferdsutfordringer enn anlegg i sjø, og at smitte av sykdom kan spres til nærliggende sjøanlegg. Nærings- og fiskeridepartementet har imidlertid lagt til grunn at etablering av akvakultur på land vil gi lav smitterisiko. Først etter at myndighetene har tildelt svært mange tillatelser til produksjonskapasitet på land, har det kommet fram at denne forutsetningen er usikker. Undersøkelsen viser at Mattilsynet har mangelfulle retningslinjer og utfordringer med å vurdere hvilke konsekvenser denne typen anlegg har for fiskens helse og velferd. Forskrift om krav til teknisk standard for oppdrettsanlegg omfatter bare rømningsikkerhet, og ikke fiskehelse og fiskevelferd. Etter Riksrevisjonens vurdering har Nærings- og fiskeridepartementet ikke sørget for å utvikle et regelverk som er tilstrekkelig tilpasset landanlegg. Departementet besluttet i 2022 å midlertidig stanse tildelingen av nye tillatelser til anlegg på land. Mattilsynet skal fra 2022 ha en to-trinns godkjenning av nye oppdrettsanlegg. Det er imidlertid vanskelig å gjøre store endringer i teknologisk komplekse anlegg etter at de er ferdigstilt.

For at et selskap skal kunne drive oppdrett i sjø, må det ha en akvakulturtillatelse som tildeles av Nærings- og fiskeridepartementet. Disse tillatelsene er antallsbegrenset. Departementet regulerer produksjonskapasiteten basert på indikatorer for hvordan lakselus påvirker villaks (trafikklyssystemet), i tråd med Meld. St. 16 (2014–2015), jf. Innst. 361 S (2014–2015). I 2020 og 2022 besluttet departementet at produksjonskapasiteten i områdene med størst problemer med lakselus skal reduseres.

Fiskeridirektoratet kan tildele særtillatelser. Dette er tillatelser med spesielle formål og vilkår som kan tildeles vederlagsfritt og uavhengig av trafikklyssystemet.

Siden 2010 har særtillatelser bidratt til mer vekst i næringen enn det kommersielle tillatelser i sjø har gjort.

Undersøkelsen viser at mengden fisk som holdes på lokalitetene og i de fleste produksjonsområdene, har økt de siste årene. Gjennom trafikklyssystemet er det et mål å redusere produksjonen i områder der lakselus har en negativ påvirkning på villaksen. Det er også disse områdene som har størst utfordringer med sykdom, høy dødelighet og dårligere kvalitet på slaktet fisk. Undersøkelsen viser at tildeling av særtillatelser og en betydelig fleksibilitet i regelverket er med på å begrense trafikklyssystemets påvirkning på produksjonen.

Etter Riksrevisjonens vurdering gjør et fragmentert tillatelsessystem det krevende for Mattilsynet å ha god oversikt over den samlede smitterisikoen i et område. Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte i 2021 et utvalg som skal gjennomgå og vurdere innretningen på hele tillatelsessystemet. Riksrevisjonen imøteser dette arbeidet.

1.4.3 KRAVENE TIL RISIKOSTYRING I DRIFTEN I HAVBRUKSNÆRINGEN ER LITE KONKRETE

Driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturdriftsforskriften. Fisk skal ikke håndteres unødig, og håndtering skal skje på en skånbar måte. Mattilsynet skal utnytte mulighetene i dyrevelferdsloven for å fremme god dyrevelferd og skal prioritere arbeidet med fiskevelferd, spesielt i forbindelse med tap av fisk i havbruksnæringen.

Et viktig mål i reguleringen av havbruksnæringen er å redusere lakselus i anlegg med oppdrettsfisk. Undersøkelsen viser at regelverket som Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt, gir næringen insentiver til å benytte avlusingsmetoder som gir dårlig fiskevelferd og økt dødelighet. Departementet har vært kjent med disse utfordringene, men regelverket er ikke endret. Det er opp til oppdretterne å vurdere om avlusning kan gjennomføres på en velferdsmessig akseptabel måte. Alternativet er å slakte ut fisken for å overholde lusegrensen. Undersøkelsen viser at myndighetene aksepterer at mye fisk avluses til tross for at risikoen for skader og død øker. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dagens strenge krav til lusegrenser og tilgjengelige avlusingsmetoder til dårligere fiskevelferd. Det er en tydelig sammenheng mellom mekanisk avlusning og dødelighet. Derfor er det viktig at regelverket gir insentiver til kontinuerlig forbedring i metoder for å forebygge og fjerne lakselus.

Fisk skal ifølge dyrevelferdsloven beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Kravene til velferd i akvakulturregelverket er i hovedsak funksjonelle. Fordelen med det er at oppdretterne selv kan finne hensiktsmessige løsninger. Samtidig kan et funksjonelt regelverk være krevende å følge opp for tilsynsmyn-

dighetene. En effektiv håndheving av et funksjonelt regelverk forutsetter tydelige krav til risikostyring.

Undersøkelsen viser at regelverket for internkontroll og risikostyring i havbruksnæringen er lite utviklet. Internkontrollforskriften som gjelder for akvakulturnæringen (forskrift om IK-Akvakultur), og som forvaltes av både Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, er snart tju år gammel. I denne perioden har det vært en stor utvikling i næringsstruktur og driftsformer. Driftsregelverket har også blitt mindre detaljert og mer funksjonsbasert. Det betyr at selskapene har fått et tydeligere ansvar for å vurdere om driften er helse- og velferdsmessig forsvarlig. Forskriftskravene til oppdretternes risikovurderinger og avbøtende tiltak i driftsfasen er generelle og overordnede. Forskrift om IK-Akvakultur omtaler heller ikke sentrale begreper i risikostyring, og Fiskeridirektoratet erfarer at myndighetene og næringen snakker forbi hverandre. Myndighetene stiller heller ikke krav om at næringen skal bruke velferdsindikatorer. Etter Riksrevisjonens vurdering øker et funksjonelt regelverk betydningen av god internkontroll og risikostyring. Få konkrete krav til risikostyring svekker Mattilsynets forutsetninger for å følge opp fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen.

1.4.4 MATTILSYNETS SYSTEM FOR Å GJENNOMFØRE RISIKOBASERT TILSYN HAR VESENTLIG FORBEDRINGSPOTENSIAL

Mattilsynet skal føre tilsyn etter dyrevelferdsloven og matloven, og Fiskeridirektoratet skal føre tilsyn etter akvakulturloven. Mattilsynet skal følge opp videre tilsynsinnsats som følge av strengere miljøkrav ved høyere produksjon i havbruksnæringen. Mattilsynet skal legge vekt på tilsyn med dyrevelferd og skal utnytte virkemidlene i dyrevelferdsloven. Tilsynet Mattilsynet gjennomfører, skal være risikobasert i tillegg til grundig, effektivt og hensiktsmessig.

Mattilsynet bruker om lag 50 årsverk per år til tilsyn med havbruksnæringen. Dette tilsvarer 10 prosent av etatens samlede tilsynsressurser. Mattilsynets hovedkontor gir årlige føringer til regionene for hvilke temaer som skal prioriteres ved tilsyn. Fordi hovedkontoret opplever at regionene har for lite ressurser til å følge opp føringer på havbruksområdet, har de prioritert færre temaer de siste årene. Undersøkelsen viser at Mattilsynet ikke dokumenterer at de gjør jevnlig analyse av risiko for brudd på regelverket og konsekvensene av slike brudd. Dette kan føre til at Mattilsynets ressurser ikke rettes mot de viktigste temaene.

Regelverket for sykdom og lakselus er sentralt i Mattilsynets oppfølging i driftsfasen. Mattilsynet følger i hovedsak opp fiskevelferd gjennom innrapporterte hendelser som har påvirket fiskens velferd negativt, og etaten legger vekt på å kontrollere oppdrettsanleggenes in-

ternkontroll. Fiskevelferden blir ikke vektlagt i saksbehandlingen av driftsplaner. Etter Riksrevisjonen vurdering er det derfor viktig at Mattilsynet følger opp fiskevelferd i tilsyn.

Mattilsynet har gjennomført flere tilsynskampanjer som har bidratt til å rette oppmerksomhet mot viktige helse- og velferdsmessige problemstillinger. Slike kampanjer har også bidratt til kompetanseheving i Mattilsynet og i næringen.

Regionene i Mattilsynet velger ut tilsynsobjekter. Undersøkelsen viser at regionene har dårlige verktøy og lite data for på en systematisk måte å velge ut tilsynsobjekter der det er størst risiko for brudd på regelverket. Videre har Mattilsynet i liten grad tilrettelagt data om etatens tilsynsaktivitet og observasjoner gjort i tilsyn. Det er positivt at Mattilsynet har etablert et utviklingsprosjekt som skal gi bedre digitale verktøy og styrke dataforvaltningen på havbruksområdet. Etter Riksrevisjonens oppfatning må i tillegg etatens overordnede arbeid med risiko og bruk av data styrkes for at tilsynsressursene kan brukes målrettet og effektivt.

Fiskeridirektoratets tilsyn med internkontroll og biomasse rettes mot oppdrettselskapene og kan dermed omfatte selskapenes drift på flere anlegg. Mattilsynet legger vekt på inspeksjoner av oppdrettsanlegg i sine tilsyn, og gjennomfører sjeldent tilsyn med selskapene. Store selskaper eier hele verdikjeden fra rogn til slakteri og har stor fleksibilitet til å tilpasse driften på tvers av selskapets oppdrettsanlegg. Mattilsynets tilnærming til tilsyn er i liten grad tilpasset dette, noe som gir risiko for at tilsynet ikke bidrar til varig forbedring. Riksrevisjonen merker seg at Mattilsynet ønsker å styrke tilsynet med selskaper, og understreker at dette er viktig.

Regelverket stiller krav til at virksomhetene skal rapportere biomasse og dødelighet til myndighetene. Disse dataene er en viktig kilde for Mattilsynet for å overvåke og følge opp fiskehelse og fiskevelferd. Undersøkelsen viser at myndighetene får lite informasjon om årsakene til blant annet høy dødelighet. Myndighetene får særlig lite informasjon om driften av anlegg på land. Dermed har Mattilsynet et dårlig grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter og tilsynstemaer basert på hvor risikoen for dårlig fiskehelse og fiskevelferd er høyest. Det er krav om at detaljert informasjon skal være tilgjengelig ved tilsyn. Dataene som næringen er pålagt å rapportere gir heller ikke myndighetene mulighet til å vurdere om vilkårene de har satt for ulike tillatelser, blir oppfylt. Både Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Mattilsynet etterspurte i 2018 endrede rapporteringskrav, som de mener er en viktig forutsetning for å bedre forvaltningen av havbruksnæringen. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke fulgt opp dette. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan bedre tilpassede rapporteringskrav styrke Fiskeridirektoratets

og Mattilsynets grunnlag for å vurdere om oppdrettselskapene driver i tråd med regelverket.

1.4.5 MYNDIGHETENE FØLGER IKKE I TILSTREKkelig GRAD OPP NEGATIVE KONSEKVENSER SOM NY TEKNOLOGI OG NYE DRIFTSFORMER HAR FOR FISKEVELFERDEN

Det er oppdretterens ansvar å sørge for at driftsformer, metoder, utstyr og tekniske løsninger som brukes til fisken er egnet til å ivareta hensynet til fiskens velferd, jf. dyrevelferdsloven § 8. Fiskens helse og velferd skal ivaretas i utviklingen som skjer innenfor havbruksteknologi og nye oppdrettsmetoder. Mattilsynet skal ha oppmerksomhet på å sikre god fiskevelferd når oppdretterne tar i bruk nye behandlingsmetoder og produksjonsformer.

De senere årene har det vært en betydelig utvikling av teknologi og produksjonsmetoder i havbruksnæringen. Dette er viktig for lønnsomheten i næringen og kan også bidra til å redusere miljøpåvirkningen av virksomheten og forbedre fiskevelferden og fiskehelsen. Undersøkelsen viser at teknologi og produksjonsmetoder som svekker fiskens velferd, har blitt utbredt. Et eksempel er bruken av ikke-medikamentelle metoder for å fjerne lakselus fra laks. Det har også blitt vanlig å sette ut fisk i sjø gjennom hele året og fisken som settes ut er større enn tidligere. Når en metode eller teknologi er blitt utbredt i næringen, er det vanskelig for Mattilsynet å sette i verk tiltak dersom praksisen er uheldig.

Mattilsynet mener at mye av utviklingen har skjedd gjennom prøving og feiling, uten at oppdretterne i tilstrekkelig grad har dokumentert de velferdsmessige konsekvensene for fisken. Det er positivt at Mattilsynet de senere årene har lagt vekt på bedre veiledning av næringen. Mattilsynet har imidlertid ikke hatt et tilstrekkelig grunnlag for å veilede næringen og innrette tilsynet mot teknologi- og metodespesifikke risikoer. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Mattilsynet på et tidlig nok tidspunkt innhentet kunnskapsstøtte til å ha et selvstendig grunnlag for å vurdere konsekvensene av ny teknologi og nye produksjonsmetoder.

Aktører som ønsker å prøve ut ny teknologi og nye metoder, må ifølge forsøksdyrregelverket ha tillatelse fra Mattilsynet. Dersom belastningen for fisken er liten, er det tilstrekkelig å melde utprøvingen inn til Mattilsynet, jf. § 20 i akvakulturdriftsforordningen. Mattilsynet har opprettet en faggruppe som skal bistå regionene med å vurdere om utprøving av nye metoder og nytt utstyr faller inn under forsøksdyrregelverket. Mattilsynet erfarer at en del av utprøvingene som er meldt inn, burde vært om søkt under forsøksdyrregelverket, og at en del av utprøvingene som foregår, ikke er meldt inn til Mattilsynet. Dermed oppstår det en risiko for at fisken belastes unø-

dig, og Mattilsynets forutsetninger for å følge opp svekkes.

Tilsyn kan avdekke bruk av teknologi som ikke er innmeldt eller omsøkt, og om teknologien har negative velferdsmessige konsekvenser. Undersøkelsen viser at Mattilsynet gjennomfører tilsyn med metoder og utstyr, men at slike tilsyn er krevende for inspektørene og ikke blir viet nok oppmerksomhet. Mattilsynet gjennomfører dessuten få tilsyn etter forsøksdyrregelverket. Regelverket er i tillegg innrettet slik at Mattilsynet har dårlig oversikt over hvilke teknologier som brukes i næringen. Dette svekker etter Riksrevisjonens vurdering Mattilsynets mulighet til å følge med på teknologiutviklingen i næringen slik at de kan være i forkant.

1.4.6 MATTILSYNET OG FISKERIDIREKTORATET SAMARBEIDER FOR LITE OM REGELVERK, DATAFORVALTNING OG TILSYN

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet skal ifølge akvakulturloven så langt det er hensiktsmessig, samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner.

Mattilsynet og Fiskeridirektoratet forvalter felles regelverk, og begge etatene samler inn og bruker data fra næringen. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har ingen samarbeidsavtale.

Fiskeridirektoratet kan tildele særtillatelse. Flere typer tillatelse innebærer at oppdretteren eller teknologiutvikleren kan teste ut ny teknologi og nye driftsformer. Undersøkelsen viser at noen av disse prosjektene kan påvirke fiskens velferd. Slik systemet for tildeling av særtillatelse er innrettet, vurderer Fiskeridirektoratet konsekvensene prosjektene har for fiskens helse og velferd. Mattilsynet kommer først inn i prosessen når de skal vurdere søknad om etablering av oppdrettsanlegg. På dette tidspunktet kan Fiskeridirektoratet ha fastsatt vilkår som påvirker handlingsrommet i Mattilsynets saksbehandling. Etter Riksrevisjonens oppfatning har de to direktoratene hatt for lite dialog for å bidra til å redusere denne utfordringen.

Regelverket om internkontroll er svært sentralt både på Fiskeridirektoratets og på Mattilsynets forvaltningsområder. Det er positivt at Mattilsynet har laget en veileder til forskriften, og at Fiskeridirektoratet arbeider med å utvikle en veileder for sitt forvaltningsområde. For å bidra til bedre internkontroll og risikostyring er det etter Riksrevisjonens oppfatning viktig at etatene har en tett dialog om utviklingen av regelverket og veiledningen av næringen.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har få felles tilsyn. Etter Riksrevisjonens vurdering vil et tettere samarbeid mellom Mattilsynet og Fiskeridirektoratet kunne bidra til et mer helhetlig tilsyn med næringen. Det er særlig viktig at etatene samarbeider om tilsyn med internkontroll og konsernrevisjoner.

1.4.7 NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET HAR IKKE IVERKSATT TILSTREKKELIGE TILTAK FOR Å BIDRA TIL Å REDUSERE UTFORDRINGENE MED SYKDOM

Dyr skal beskyttes mot sykdom, jf. dyrevelferdsloven. Spredning av smitte skal begrenses. Oppdretterne har ansvar for å utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smitte. Dyrehelseforordningen, som ble gjennomført i norsk rett i 2022, innebærer endrede krav til biosikkerhet. Mattilsynet arbeider med implementeringen av forordningen.

Oppdrettsanlegg som ligger tett, og fartøysbevegelser mellom anlegg øker risikoen for smitte av sykdom. Undersøkelsen viser at anleggene ligger tett, særlig på Vestlandet. Dette er i stor grad et resultat av tidligere forvaltningspraksis. Etter Riksrevisjonens vurdering blir hensynet til smitte ivaretatt i Mattilsynets saksbehandling når nye lokaliteter i sjø etableres i dag.

Pankreassykdom (PD) og Infeksiøs lakseanemi (ILA) er alvorlige sykdommer som er meldepliktige til myndighetene. Dette innebærer at oppdretteren skal overvåke og varsle om mistanke eller påvisning av sykdom til myndighetene. Myndighetene kan pålegge tiltak for å forebygge videre smitte. Norge har et mål om å forebygge og begrense ILA, og la i 2022 fram en ny strategi med et innskjerpet og tallfestet mål. Undersøkelsen viser at det vanligvis tar om lag halvannen måned fra ILA blir påvist, til anlegget er tømt for fisk. Mattilsynet setter også i verk en rekke andre tiltak i området rundt et anlegg hvor det er mistanke om eller påvist ILA. Etter Riksrevisjonens vurdering har Mattilsynet en tett oppfølging av utbrudd av ILA. Det er likevel flere utbrudd av sykdommen langs hele kysten hvert år.

Den norske PD-strategien innebærer blant annet å begrense sykdommen til kysten fra Jæren til og med Sør-Trøndelag. Her er sykdommen utbredt (endemisk), og smittet fisk får være i sjøen fram til den er slakteklar. Riksrevisjonen mener det er positivt at myndighetene gjennom regelverket og oppfølgingen av dette har lykkes med å hindre at PD har spredd seg lenger nord. Undersøkelsen viser at sykdommen reduserer velferden til fisken og gjør den mer sårbar for håndtering, for eksempel avlusingsoperasjoner. PD bidrar også til økt dødelighet. Dagens PD-strategi bidrar i liten grad til å redusere helse- og velferdsutfordringene og den høye dødeligheten i områdene hvor sykdommen er endemisk.

I forarbeidene til matloven ble det lagt til grunn at føre-var-prinsippet skal være bærende i forvaltningen og håndhevingen av helsespørsmål under loven. Det er bedre å vise forsiktighet i forkant enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant. Sykdommene som i dag medfører de største utfordringene når det gjelder dødelighet, økonomiske tap og redusert fiskevelferd, er

ikke meldepliktige til myndighetene. Veterinærinstituttet og Mattilsynet har ikke en løpende og systematisk oversikt over omfanget av sykdommer som ikke er meldepliktige. Norske myndigheter har heller ingen plan for å redusere omfanget av slike sykdommer. Dette gir myndighetene et mangelfullt grunnlag for å vurdere forebyggende tiltak for å hindre videre smitte.

EU-regelverket gir norske myndigheter mulighet til å oppføre alvorlige sykdommer på en nasjonal liste, slik at de kan kreve at oppdretterne melder fra om utbrudd av disse sykdommene. Norge kan gjennom dette regelverket også sette i verk tiltak. Nyttan av tiltak må vurderes opp mot kostnadene for samfunnet. Utslakting av fisk for å hindre smitte kan medføre et stort økonomisk tap for oppdretteren. Undersøkelsen viser at norske myndigheter bruker lang tid på å vurdere om sykdommer som øker i omfang, og som har negative konsekvenser, bør bli meldepliktige. Flere sykdommer har økt i omfang uten at myndighetene har satt i verk tiltak. Det er vanskelig å bekjempe en sykdom når den er blitt utbredt. Oppdretterne har ansvar for å beskytte fisk mot sykdom og hindre spredning av smitte. En enkelt oppdretter kan imidlertid ikke alene hindre smittespredning i et område. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke myndighetene i tilstrekkelig grad hatt en føre-var-tilnærming til nye sykdomsutfordringer.

De generelle kravene i regelverket er det viktigste virkemidlet myndighetene bruker for å hindre spredning av sykdommer som ikke er meldepliktige. Undersøkelsen viser at Mattilsynet stiller krav for å redusere smitte via fartøy, men mange av fartøyene som frakter fisk, klarer ikke å oppfylle kravene i regelverket. Mattilsynet gjennomfører få tilsyn med disse fartøyene når de er i drift, selv om tilsynene som gjennomføres, avdekker mange avvik når det gjelder rengjøring og desinfeksjon.

Det er krav om at oppdretterne skal ha beredskapsplaner for å håndtere utbrudd av sykdom. Undersøkelsen viser at flere oppdrettere planlegger å bruke de samme knappe ressursene, slik som slakteri og brønnbåt er. Mattilsynet vurderer hver enkelt beredskapsplan, men ikke den totale beredskapen i et område.

Myndighetene stiller krav til brakklegging av oppdrettsanlegg ved endt produksjonssyklus for å forebygge sykdom. Mattilsynet er opptatt av at nærliggende anlegg skal brakklegges samtidig. Undersøkelsen viser at det er usikkert i hvilken grad størrelsen på brakkleggingsområdene bidrar til å redusere smitte. Systemet for brakklegging har ikke blitt evaluert. Etter Riksrevisjonens vurdering er tiltakene som er innført for å forebygge smitte, og Mattilsynets oppfølging av fartøy som frakter fisk, ikke tilstrekkelige til å redusere utfordringene med sykdom i havbruksnæringen.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å

- sørge for at Mattilsynet utvikler et mer risikobasert tilsyn, og at Mattilsynet og Fiskeridirektoratet styrker samarbeidet om utvikling av regelverk, dataforvaltning og tilsyn
- utvikle regelverket for risikostyring og internkontroll i havbruksnæringen
- vurdere å utvikle funksjonelle krav til standarder for anlegg og utstyr for å bidra til å ivareta fiskehelse og fiskevelferd, med krav til dokumentasjon, overvåkning og sertifisering
- tilpasse rapporteringskravene for å sikre Mattilsynet og Fiskeridirektoratet et bedre grunnlag for et risikobasert tilsyn
- systematisk overvåke hvordan regelverket bidrar til å forebygge og hindre spredning av sykdom, og vurdere behovet for endringer i regelverket.

1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:12 (2022–2023) Myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen ble oversendt statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet. Svaret fra statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet følger i vedlegg 2 til Riksrevisjonens dokument.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Frode Jacobsen Kirsti Leirtrø og Kai Steffen Østensen, frå Høgre, leiaren Peter Frølich og Svein Harberg, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen, frå Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, frå Raudt, Seher Aydar, frå Venstre, Grunde Almeland og frå Miljøpartiet Dei Grøne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Riksrevisjonen si undersøking Dokument 3:12 (2022–2023) Myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringa.

Komiteen viser til at undersøkinga mellom anna har teke utgangspunkt i dei følgjande vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) med forskrifter
- lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven)
- lov om akvakultur (akvakulturloven), med

- forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)
- forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (forskrift om IK-Akvakultur)
- budsjettproposisjonar frå Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet med tilhørende innstillinger
- Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, jf. Innst. 361 S (2014–2015)
- fiskehelse direktivet (rådsdirektiv 2006/88/EF) og dyrehelseforordninga (forordning (EU) 2016/429).

2.1 Om Riksrevisjonen sine konklusjonar

Komiteen viser til at målet med undersøkinga har vore å vurdere status for fiskehelse og fiskevelferda i havbruksnæringa og korleis styresmaktene varetek og påverkar desse omsyna. Undersøkningsperioden er i hovudsak 2017–2022.

Komiteen viser til Riksrevisjonen sine konklusjonar om at:

- Vedvarande problem med sjukdom og høg dødelighet fører til store økonomiske tap for næringa.
- Eit fragmentert system for løyve gjer det utfordrande for Mattilsynet å fremje god fiskehelse og fiskevelferd.
- Krava til risikostyring i drifta i havbruksnæringa er lite konkrete.
- Mattilsynet sitt system for å gjennomføre risikobasert tilsyn har vesentleg forbettringspotensial.
- Styresmaktene følger ikkje i tilstrekkeleg grad opp negative konsekvensar som ny teknologi og driftsformer har for fiskevelferda.
- Mattilsynet og Fiskeridirektoratet samarbeider for lite om regelverk, dataforvaltning og tilsyn.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikkje sett i verk tilstrekkelege tiltak for å bidra til å redusere utfordringane med sjukdom.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen sine konklusjonar som tek utgangspunkt i at næringa har hovudansvaret for å førebyggje og nedkjempe smitte og å sikre god fiskevelferd. Styresmaktene har ansvaret for regelverket, kontroll og tilsyn, og kan påleggje næringa reaksjonar ved brot på regelverket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, vil peke på at animalsk matproduksjon, slik som lakseoppdrett, er undergitt komplekse biologiske forhold. En sammensatt forvaltningsstruktur kompliserer, og det trengs bedre systemer for å avdekke og håndtere slike tilfeller som Riksrevisjonen har funnet. Det økonomis-

ke tapet ved tap av fisk er stort, og det er i alles interesse at det kommer på plass løsninger som kan redusere sykdommer og dødeligheten.

Flertallet vil videre peke på at Mattilsynet gjennom mange år har hatt et utfordrende styringssystem (MATS), noe også ESA-inspeksjoner har påpekt. Flertallet er kjent med at Mattilsynet arbeider med et system for bedre risikokategorisering av virksomheter, og forventer fortgang i dette arbeidet.

2.2 Om Riksrevisjonen sin kritikk

Komiteen viser til Riksrevisjonen sin kritikk om at:

- Det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende etatar ikkje har sett i verk tilstrekkelege tiltak for å bidra til å redusere dei vedvarande utfordringane med sjukdom og dårleg fiskevelferd i havbruksnæringa. Styresmaktene har heller ikkje i tilstrekkeleg grad følgd opp negative konsekvensar av ny teknologi og nye driftsformer. Sjukdom og dårleg velferd bidrar til auka dødelighet og til lågare kvalitet på fisken, og dermed til økonomiske tap.
- Det er òg kritikkverdig at Mattilsynet sitt system for å gjennomføre eit risikobasert tilsyn har vesentleg forbettringspotensial.
- I tillegg er det ikkje tilfredsstillande at Mattilsynet og Fiskeridirektoratet samarbeider for lite.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen sin kritikk.

2.3 Om Riksrevisjonen sine tilrådingar

Komiteen viser til Riksrevisjonen sine tilrådingar til Nærings- og fiskeridepartementet om å:

- sørge for at Mattilsynet utviklar eit meir risikobasert tilsyn, og at Mattilsynet og Fiskeridirektoratet styrker samarbeidet om utvikling av regelverk, dataforvaltning og tilsyn
- utvikle regelverket for risikostyring og internkontroll i havbruksnæringa
- vurdere å utvikle funksjonelle krav til standardar for anlegg og utstyr for å bidra til å vareta fiskehelse og fiskevelferd, med krav til dokumentasjon, overvaking og sertifisering
- tilpasse rapporteringskrava for å sikre Mattilsynet og Fiskeridirektoratet eit betre grunnlag for eit risikobasert tilsyn
- systematisk overvake korleis regelverket bidrar til å førebyggje og hindre spreiding av sjukdom, og vurdere behovet for endringar i regelverket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, mer-

ker seg at Riksrevisjonen anbefaler utvikling av regelverket for risikostyring og internkontroll i havbruksnæringen. Flertallet viser i den sammenheng til ny dyrehelseforskrift som kom i april 2022. Både næringen og Mattilsynet har vært gjennom en implementeringsprosess. Forskriften innførte krav om oppdatert biosikkerhetsplan både for akvakulturanlegg og brønnbåter. Dette vil gi en mer målrettet internkontroll på sykdomsforebygging, og dette arbeidet må få tid til å virke før eventuelle nye regulatoriske grep kan vurderes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at implementeringen av ny dyrehelseforskrift ikke i seg selv er en grunn til å ikke utrede og innføre skjerpede regulatoriske grep for å forbedre fiskehelse og bekjempe dødelighet. Disse medlemmer viser også til at å styrke bevilgningene til Mattilsynet vil kunne bedre muligheten til å utøve risikobasert tilsyn og øke hyppigheten i tilsyn.

Komiteen presiserer at eit risikobasert tilsyn fortløpende må verta tilpassa nye teknologiske løysingar og at funksjonelle krav til standardar for anlegg og utstyr må kunne tilpassast ulike lokale utfordringar. Komiteen sluttar seg med dette til Riksrevisjonen sine tilrådingar.

3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:12 (2022–2023) – Riksrevisjonen si undersøking Myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen – vert lagt ved protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 21. november 2023

Peter Frølich

leiar

Nils T. Bjørke

ordførar

