



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Akvakulturnæringens tilsyns- og rapporteringsplikt – og konsekvenser ved brudd på dem

Emil Nyheim

Masteroppgave i Rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Beskrivelse av tema.....	1
1.2	Temaets aktualitet	2
1.3	Begrepsavklaring.....	3
1.4	Metode.....	3
1.5	Avgrensning	4
1.6	Struktur.....	4
2	Generell tilsynsplikt	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Generelt	5
2.2.1	Tilsynsplikt etter akvakulturloven og akvakulturdriftforskriften.....	6
2.2.2	Tilsynsplikt etter IK-forskriften	9
2.3	Spesielle tilsynsplikter tilknyttet produksjon av fisk	11
2.3.1	Miljøovervåkning	12
2.3.2	Ytterligere særskilte krav	13
3	Rapporteringsplikten og reglene for tilsyn tilknyttet rømming, sykdom og lus	15
3.1	Innledning.....	15
3.2	Driftsjournal	15
3.2.1	Rapportering og melding.....	17
3.3	Rømming.....	18
3.3.1	Innledning.....	18
3.3.2	Tilsynsplikt for rømming	19
3.3.3	Rapporteringsplikt til myndighetene	22
3.4	Sykdom.....	24
3.4.1	Innledning.....	24
3.4.2	Tilsynsplikt for sykdom	24

3.4.3	Rapporteringsplikt ved sykdom	25
3.5	Lus	26
3.5.1	Innledning	26
3.5.2	Tilsynsplikt for lakselus	27
3.5.3	Rapporteringsplikten for lakselus	28
3.6	Myndighetenes oppfølging	29
3.6.1	Innledning	29
3.6.2	Myndighetenes adgang til oppfølging etter akvakulturloven	29
3.6.3	Myndighetenes adgang til oppfølging etter matloven	31
3.6.4	Brudd på tilsyns- og rapporteringsplikten	33
4	Konsekvenser ved regelbrudd	34
4.1	Innledning	34
4.2	Pålegg	34
4.3	Tvangsmulkt	35
4.4	Overtredelsesgebyr	36
4.5	Administrativ inndragning av utbytte	39
4.6	Straff	40
4.7	Skal det fattes vedtak om administrative sanksjoner eller straff?	44
5	Rett i utvikling	44
5.1	Innledning	44
5.2	Mattilsynets forslag om ny forskrift	45
5.3	Fiskehelsesrapporten 2021	45
5.4	Avsluttende bemerkninger	46
	Kildeliste	47

1 Innledning

Avhandlingen tar for seg en systematisk gjennomgang av tilsyns- og rapporteringsplikten, i akvakulturnæringen. Videre ut i avhandlingen drøftes forvaltningens myndighet til å følge opp, og konsekvensene ved brudd på disse pliktene.

1.1 Beskrivelse av tema

Oppgavens tema faller inn under regelverket for akvakultur, som er et omfattende og fragmentert regelverk i konstant utvikling. Bakgrunnen for regelverkets kompleksitet er at det skal sikre og ivareta havets mangfold og miljø.

Økosystemet er skjørt, derfor er det nødvendig å være føre var, og ha tydelige regler.

Dette går på bekostning av aktørenes forutsigbarhet, og etableringen av nye oppdrettsselskaper. Samtidig er det som nevnt helt avgjørende med slike regler for at driften i det hele tatt er gjennomførbar.

På den ene siden kan en argumentere for at dette skaper et oligopol i markedet, der kun noen få aktører vokser seg store og forhindrer konkurranse. På den andre siden medfører dette at det stilles strenge krav til etterlevelse og kompetanse til regelverket. Dette styrker ivaretagelse av de hensyn og prinsipper som ligger bak regelverket, noe som er positivt utslagsgivende for samfunnet.

Produksjon, effektivitet, miljø og matkvalitet er sentrale aspekter for oppdrettsnæringen, lovgiver vil stille progredierende større krav til videreutvikling av disse aspektene, spesielt hos selskaper som vokser seg større og større.

Oppdrettsnæringen er Norges nest største eksportnæring¹, kun slått av olje- og gass næringen, og vil med årene kunne vokse seg til å bli den største. Dette er til det offentlige- og privates store interesse, og vil kreve solid regulering og veiledning fra myndighetene for å effektivisere på best mulig vis.

¹ Ssb (2022) (URL tilgjengelig i kildelisten)

Hovedformålet med oppgaven er å utlede gjeldende rett for aktørens tilsynsplikt, krav til egenrapportering, og konsekvenser ved regelbrudd. I tillegg vil jeg diskutere i hvilken grad ordningen der en stor grad av kontrollen er overlatt til næringen selv gjennom egenrapportering, er egnet for å forebygge/reducere utfordringene som stadig preger akvakulturnæringen: sykdom, lus og rømming.

Akvakulturlovens formålsparagraf² veileder hvordan oppdrettsnæringen skal driftes. Loven skal fremme lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Med dette menes at næringen skal driftes i tråd med hensynet til det marine biologiske mangfoldet³. Miljøhensynet dekker forurensning og økologiske effekter som følge av oppdrett. Dette medfører naturligvis et sammensatt og krevende regelverk man må forholde seg til når man skal drive med oppdrett.

Sykdom, lus og rømming utgjør, år etter år, de største truslene for akvakulturnæringen⁴. Brudd på regelverk tilknyttet dette vil kunne medføre alvorlig miljøkriminalitetsforbrytelser.

På bakgrunn av de nevnte utfordringene som stadig preger næringen, vil oppgaven særlig redegjøre for aktørens rapporteringsplikt tilknyttet sykdom, lus og rømming på akvakulturanlegget.

1.2 Temaets aktualitet

Regelverket for akvakultur er fragmentert, for å nevne noen relevante kilder er akvakulturloven, matloven og en rekke forskrifter sentrale for å danne et rettsbilde, men er således ikke uttømmende.

Det er et behov for en systematisk gjennomgang av oppdrettsnæringens plikter tilknyttet deler av driftsfasen, og konsekvensene ved brudd på pliktene. Hvilke vilkår må være oppfylt for sanksjonering, og hvilke vurderinger gjør myndighetene i grensesnittet mellom straff og administrativ sanksjon?

² Akvakulturloven § 1

³ (Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 53

⁴ Havforskningsinstituttet (2018)

1.3 Begrepsavklaring

For en gjennomgående bedre forståelse av oppgaven er det nødvendig med avklaring av noen begreper. Nye begreper som ikke defineres i dette avsnittet vil fortløpende bli gitt kontekst til, og forklart så godt det lar seg gjøre. Bakgrunnen for dette er at det er lite hensiktsmessig å definere samtlige begreper og fremmedord. Akvakulturnæringen er bred og består av ikke-hverdagslige og lite selvforklarende ord. Kontekst og oppbygning bidrar til bedre forståelse av oppgaven i sin helhet, som videre bidrar til best mulig læringsutbytte.

Begrepet «akvakultur» er definert i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 2 første ledd. Med akvakultur menes «produksjon av akvatiske organismer».

Begrepet «produksjonsenhet» er definert i akvakulturdriftsforskriften⁵ § 4 første ledd bokstav t, å omfatte «merd, kar, dam, bur, poser, avstengning og lignende»⁶.

Med «rømming» menes de tilfeller hvor fisken rømmer fra produksjonsanlegget.

Begrepet «tilsyn» blir brukt både for å omtale oppdretternes plikt til å føre tilsyn ved ulike deler av driftsfasen. Begrepet blir også brukt for de tilfeller hvor myndighetene drar ut til anleggene for å føre tilsyn og kontrollere opplysninger som er rapportert til dem. Bruken avhenger av hvilken kontekst det anvendes i.

Matfisk er definert som fisk som lever i produksjonsenheten og er ment for salg til konsum av mennesker.

Stamfisk er fisk som brukes til å føde ny fisk som kan brukes til oppdrett.

1.4 Metode

Avhandlingen er rettsdogmatisk, den vil søke å drøfte rettsreglene som anvendes i relasjon til problemstillingene som stilles. Alminnelig juridisk metode anvendes i drøftelsen.

⁵ Forskrift 17. juni 2009 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

⁶ Forskrift 17. juni 2009 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 4 første ledd bokstav t

1.5 Avgrensning

Av hensyn til oppgavens tema og omfang, er det behov for enkelte avgrensninger.

Oppgaven avgrenses til å ikke omfatte problematikken rundt straff etter EMK og overtredelsesgebyr.

Oppgaven avgrenses videre til å gjelde reglene for akvakultur i Norge.

Oppgaven tar utgangspunkt i at tillatelse for oppdrett er på plass, og behandler reglene for tilsyns- og rapporteringsplikt rundt dette.

1.6 Struktur

Avhandlingen har totalt fem kapitler, inkludert dette. Kapittel to tar for seg oppdrettsnæringens tilsynsplikt ved ulike faser av driften. Kapittel tre redegjør for rapporteringsplikten til myndighetene. Kapittel fire redegjør reglene for straff og sanksjon, og kapittel fem ser på framtidsutsiktene for akvakulturnæringen.

2 Generell tilsynsplikt

2.1 Innledning

Akvakulturnæringen har, siden dens oppstart i 1971⁷, gjennomgått en rekke endringer både økonomisk og juridisk. Pliktene som gjelder for oppdrettsnæringen, fremgår av et omfattende og fragmentert regelverk. Dette kapitlet søker å konkretisere og belyse hva oppdrettsnæringen er *pliktig* til å gjøre i relasjon til tilsyn av eget anlegg. Erfaring og økt kunnskap har satt søkelyset på viktigheten av et solid regelverk som balanserer flere aspekter, for eksempel hensynet til miljø og økonomi.

Rent intuitivt sier «solid regelverk» oss ingenting om de kunnskapsbarrierer som er brutt og hvilke erfaringer som er tilegnet seg gjennom årene. Oppdrett av fisk er unaturlig, i ordets rette sans, og teknologisk utvikling medfører at man kan rokke ved økosystemets balanse

⁷ Misund (2021) (URL tilgjengelig i kildelisten)

dersom det driftes feil. For å balansere økosystem og miljøet samtidig som vi kapitaliserer og utnytter kystens ressurser, stilles det strenge krav til akvakulturnæringen.

Bak pliktene ligger det et fundament av hensyn og prinsipper, blant dem er miljøprinsippet. Akvakulturloven § 10 utleder en miljønorm om at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.

Videre er det et hensyn til lønnsomhet innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, dette utledes av formålsparagrafen i akvakulturloven § 1. I dette ligger det i at man må se oppdrettsnæringen fra et langsiktig perspektiv, næringen skal balanseres mellom lønnsomhet og bærekraft, slik at generasjoner fremover også kan nyte godt av akvakulturen. Videre henger dette hensynet sammen med miljøhensynet.

Disse prinsippene danner bakteppet for hvilket lys regelverket skal tolkes i, og hvilke prinsipper tilsynsplikten søker å ivareta.

Det er fort å tenke «laks» når man hører ordet oppdrett, men som ordlyden i akvakulturloven § 2 lyder så omfatter «oppdrett» *alle* akvatiske organismer. Kapittel to skiller derfor mellom de *generelle* reglene ved oppdrett, for så å redegjøre for de *spesielle* reglene som kun gjelder for oppdrett av *fisk*.

2.2 Generelt

Med tilsyn i dette kapittelet menes oppdrettsselskapenes egen plikt til å føre tilsyn ved egne anlegg, ikke tilsyn fra myndighetene.

Regelverket er som tidligere nevnt fragmentert, det er således naturlig å starte i akvakulturloven for å danne et bilde av tilsynsplikten. Akvakultur skal driftes på en miljømessig forsvarlig måte, dette følger direkte av ordlyden i akvakulturloven § 10. Denne omtales som miljønormen, og omfatter alle som driver akvakultur.

Hva menes med «miljømessig forsvarlig»?

Av forarbeidene følger det at med «miljømessig forsvarlig menes at driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangold.»⁸

Miljønormen danner bakteppet for tilsynsplikten, og hva den sikter å ivareta. Som jeg skal komme nærmere inn på omfatter tilsynsplikten flere deler av driftsfasen, miljønormen er en generell regel som omfatter alle delene i driftsfasen.

Videre følger det av ordlyden at «departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur», jf. § 10 annet ledd.

Bestemmelsen er hjemmel for myndighetene til å videre detaljregulere tilsynsplikten med hensyn til å sikre forsvarlig miljømessige drift av akvakultur. Et eksempel på dette kan være å plikte akvakulturnæringen å foreta prøver av områdene rundt akvakulturanlegget, utover det som allerede fremgår av regelverket.

2.2.1 Tilsynsplikt etter akvakulturloven og akvakulturdriftsforskriften

Det følger av akvakulturloven § 6 annet ledd at departementet, gjennom forskrift, kan stille strengere krav til driftsfasen.⁹

Gjennom akvakulturloven § 6 ble akvakulturdriftsforskriften¹⁰ vedtatt i 2008. Den stadfester ulike tilsynsplikter for driften av akvakulturanlegg, dette med formål om å balansere lønnsomhet og bærekraft, jf. § 1.

Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 12 første ledd at:

«Den ansvarlige for den daglige drift skal sikre at det føres risikobasert tilsyn med forhold av betydning for miljøet samt for helsen og velferden for akvakulturdyr, herunder tilsyn med installasjoner, tekniske innretninger og utstyr for produksjon. Tilsynet i akvakulturanlegg med fisk skal utføres minst en gang om dagen såfremt

⁸ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 64

⁹ Akvakulturloven § 6

¹⁰ Forskrift 17. juni 2009 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

værforholdene tillater det. Tilsynet i akvakulturanlegg med bløtdyr, krepsdyr og pigghuder skal utføres minst en gang i uken.»

Hva innebærer dette?

Innledningsvis er det tydelig at loven omfatter «den daglige drift» og den som har ansvar for den. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det her er snakk om daglig leder for bedriften som er ansvarlig for at tilsyn skjer, og hvordan det gjennomføres. En ytterligere tolkning av ordlyden tilsier at det ikke er daglig leder som nødvendigvis trenger å gjennomføre tilsynet. Det vil derfor være avgjørende at rutiner og planer for drift, og gjennomføring av tilsyn er kvalitetssikret av daglig leder.

Ordlyden i akvakulturdriftsforskriften § 12 krever videre at det skal gjennomføres «risikobasert tilsyn», en naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det må gjøres vurderinger og undersøkelser knyttet til om det er noe ved driften som utgjør en fare.

Videre fremgår det av ordlyden at risikovurderingen spesielt sikter seg inn på forhold som er «av betydning for miljøet, samt for helsen og velferden for akvakulturdyr». Det er med det avgjørende at daglig leder sikrer at akvakulturdyrene blir ført tilsyn med, men også hvordan påvirkning oppdretten har på miljøet rundt.

Ordlyden krever eksplisitt at slikt tilsyn blir ført «minst en gang om dagen», med unntak av når dårlige værforhold forhindrer det. Det foreligger derfor en *daglig* tilsynsplikt ovenfor oppdretterne, hvor målet er å avdekke feil eller risiko for feil som kan være av betydning for miljøet eller fiskevelferden, jf. § 12.

I akvakulturdriftsforskriften § 12 annet ledd stiller ordlyden krav om at oppdretterne plikter å gjennomføre tilsynet slik at det forstyrrer akvakulturdyrene minst mulig.

Akvakulturdriftsforskriften § 12 tredje ledd plikter oppdretterne, ved varslet uvær, å utføre en «særstilt kontroll» av installasjoner for å sikre at alt er forsvarlig sikret.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at «særskilt kontroll» er ment å stille krav om tilsyn utover det som kreves i første ledd, og at kontrollen omfatter tilsyn av installasjoner det vanligvis ikke føres tilsyn ved, og som kan utgjøre en risiko for skade på eller rundt akvakulturanlegget.

Videre krever tredje ledd en tilsynsplikt av installasjoner, umiddelbart etter uvær. Ordlyden tolkes dithen at, med en gang det er forsvarlig å bevege seg rundt installasjonen, skal tilsyn av installasjoner gjennomføres.

Daglig tilsynsplikt omfatter således både oppdrettsfisken, og miljøet rundt, og daglig leder er ansvarlig for gjennomføringen, men avhenger ikke av å gjennomføre det selv. Tilsynet av akvakulturdyrene må gjennomføres skånsomt.

Det er tydelig at hensynet til miljø står sterkt bak regelverket og forventningene allmenheten har til oppdrettsnæringen generelt. Tilsynsplikten strekker seg videre siden departementet kan plikte oppdretterne å gjennomføre miljøundersøkelser, jf. akvakulturloven § 11. Dette må gjøres gjennom enkeltvedtak eller forskrift.¹¹ Det er tydelig at det offentlige har stort handlingsrom til å kreve tilsyn av akvakulturanleggene og miljøet rundt dem. Spørsmålet blir således hvor bred myndighet departementet har til å fatte vedtak om gjennomføring av tilsyn.

Innholdet i bestemmelsen stadfester at slike undersøkelser skal gå på oppdretternes bekostning, og omfatte *nødvendige* undersøkelser. En naturlig språklig forståelse av «nødvendig» sier lite om hva som premisset faktisk innebærer. Nødvendighetsvurderingen beror derfor på å «dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur».¹² Slik dokumentasjon av miljøstanden vil kunne bekrefte eller avkrefte om det er behov for videre tiltak rundt eller i akvakulturanlegget.

I forarbeidene fremheves formålet bak paragrafen, den skal sikre «at man på bakgrunn av miljøundersøkelser og dokumentering av miljøtilstanden ved lokaliteter kan sikre miljøovervåking av akvakulturproduksjon.».¹³

Med «influensområde» menes det territoriet rundt anlegget, hvor drift, avvikling og etablering kan påvirket miljøet rundt.

Akvakulturdriftforskriften § 13 stadfester plikten til å gjennomføre risikobasert *helsekontroll*.

Av ordlyden fremgår det at «det skal gjennomføres risikobaserte helsekontroller med akvakulturdyr.», jf. § 13 første ledd.». Det er naturlig å spørre seg hvordan helsekontrollen i §

¹¹ Akvakulturloven § 11 første ledd

¹² Akvakulturloven § 11

¹³ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 65

13 skiller seg fra tilsynskontrollen etter § 12. En sammenligning av de to paragrafene tilsier at § 12 er en mer generell regel, og omfatter mer enn bare helsen til akvakulturdyrene.

Ytterligere stiller § 13 krav om at helsekontroll planlegges og gjennomføres av veterinær eller fiskehelsebiolog, samtidig som § 12 stiller daglig leder til *ansvar* for tilsynet, denne sontringen er viktig.

Når er oppdretterne pliktig til å engasjere risikobasert helsekontroll etter § 13?

Av første ledd fremgår det at helsekontroller skal planlegges og gjennomføres dersom: «

- a. risikovurdering for at akvakulturdyrene utgjør en smittefare og spredning av sykdom
- b. risiko for at fisk utsettes for påkjenninger og belastninger
- c. avdekke og forebygge smitte, påkjenninger og belastning, på et tidlig stadium»

I ordlyden finner vi en semantisk sontring mellom bokstav a og b, første ledd bokstav a har valgt å omfatte risikovurdering for *akvakulturdyrene*, og første ledd bokstav b kun har valgt å omfatte *fisk*.

Det er lite som tilsier at lovgiver bør gjøre en slik sontring, og det kan ha uheldige konsekvenser for akvakulturdyr utover fisk, dersom denne ordlyden legges til grunn. Min tolkning av ordlyden støttes opp allerede i ordlyden til § 12 første ledd, der lovgiver har valgt å omfatte *helsen og velferden for akvakulturdyr*.

Konklusjonen blir dermed at den uheldige formuleringen i akvakulturdriftforskriften § 13 bokstav b er en glipp fra lovgiver, og er ment å omfatte *akvakulturdyr*, ikke bare fisk.

2.2.2 Tilsynsplikt etter IK-forskriften

Tilsynsplikt av egen produksjonsenhet er videre regulert i IK-forskriften.¹⁴

I dette underkapittelet brukes terminologien internkontroll og tilsyn om hverandre.

¹⁴ Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur)

Forskriften er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 19.mars 2004 med hjemmel i akvakulturloven. Formålet bak forskriften er å sikre gjennomføring av et «systematisk styrings- og forbedringsarbeid slik at krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgevingen blir oppfylt.», jf. IK-forskriften § 1.

Forskriften henger således i tråd med hele akvakulturlovgevingen, og må derfor leses i lys av blant annet akvakulturloven og akvakulturdriftforskriften. Forskriften gjelder kun for *virksomheter* som omfattes av akvakulturloven, mfl., jf. § 2.

Plikten til internkontroll er hjemlet i forskriftens § 4, og lyder følgende «den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at de innføres og utøves internkontroll i virksomheten».

Her, som i reglene for tilsyn etter akvakulturdriftforskriften¹⁵, siktes det til «den ansvarlige for virksomheten», og tolkes dithen at det er tale om daglig leder i bedriften.

I relasjon til denne forskriften er *internkontroll* definert med «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgevingen.», jf. § 3 første ledd bokstav d.

Hvilke krav som stilles til gjennomføringen er utydelig etter en ordlydsfortolkning av § 4. Ordlyden i § 5 søker å bidra til klarhet i hvilke kontrollplikter som stadfestes etter § 4, *internkontrollens innhold*.

Det fremgår blant annet av § 5 første ledd bokstav d, at internkontrollen skal «sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes». Personlig anses formuleringen unødvendig, den vil være vanskelig å stadfeste ansvar rundt, i tillegg er det, fra et lederskapsperspektiv, naturlig å anta at dette er grunnleggende kunnskap for daglig leder.

Paragrafens bærer derfor preg av å være ideologisk på noen punkter.

Videre fremhever IK-forskriften § 5 bokstav a at internkontroll er å sikre at lover og regler etterleves. Bedriften skal også sikre at relevant regelverk for akvakulturnæringen er tilgjengelig og oversiktlig med tanke på de krav som gjelder for dem, jf. bokstav b.

¹⁵ Akvakulturdriftforskriften § 12

Akvakulturnæringen består av fagfolk fra flere felt, med hver sine spesialiseringer, for å forhindre uønskede hendelser er dette kravet veldig viktig.

Ønsket om å forhindre uønskede hendelser er ytterligere vektlagt gjennom § 5 bokstav f og g. Det følger av ordlyden at internkontrollen skal kartlegge farer og problemer, og gjennom det kunne foreta vurdering av risiko og eventuelle tiltak for å redusere risiko. Videre skal bedriften iverksette rutiner for å «forebygge avdekke og rette opp avvik fra krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen»¹⁶

En naturlig språklig forståelse av tredje ledd i sin helhet tilsier at dette er svært generelle regler som bærer preg av å legge veiledende føringer for internkontrollen. Formålet med dette er å sikre at det gjennomfører systematisk styrings- og forbedringsarbeid som reduserer risikoen for uønskede hendelser.

Denne tolkningen støttes opp gjennom § 5 første ledd, ordlyden fremhever uttrykkelig at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art og størrelse, og at det vil derfor være stor spredning mellom forventingene myndighetene har til oppdretterne.

Akvakulturnæringens ansvar for tilsyn av egen bedrift og rutiner avhenger derfor helhetlig vurdering av momentene i IK-forskriften som helhet.

2.3 Spesielle tilsynsplikter tilknyttet produksjon av fisk

Hvilke særegne tilsynsplikter gjelder for produksjon av fisk?

Som nevnt tidligere i innledningen til kapittel 2 stilles det særskilte krav til oppdrett av *fisk*, utover de krav som stilles til akvakulturdyr generelt. Reglene for dette finner vi i akvakulturdriftsforskriften kapittel 3, tittelen på kapittelet lyder som følgende «særskilte krav ved produksjon av fisk».

¹⁶ Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) § 5 bokstav f og g

2.3.1 Miljøovervåkning

Gjennom vedtakelsen av akvakulturdriftforskriften har departementet stadfestet en særegen plikt for tilsyn av miljøet, ved produksjon av fisk. En av de viktigste reglene rundt tilsyn ved produksjon av fisk utledes av akvakulturdriftforskriften § 35. Av ordlyden fremgår det at «det skal foretas miljøovervåkning av lokaliteter i sjøvann med produksjon av fisk.»¹⁷ En naturlig språklig forståelse av ordlyden sier lite om hva som ligger i dette, det er derfor nødvendig å se hen til annet ledd.

Ved produksjon av laks, ørret og regnbueørret, skal første miljøundersøkelse skje «på det tidspunktet i produksjonssyklusen det er størst belastning eller biomasse på lokaliteten.»¹⁸ Tidspunktet for størst belastning eller biomasse i produksjonssyklusen vil typisk være i tiden før slaktning, dette er fordi volumet i produksjonsenheten vokser i takt med fiskens utvikling.

Når produksjonssyklusen når sitt toppunkt, i relasjon til belastning og biomasse, medfører dette naturligvis at fisken også når maksimumskapasitet i relasjon til produksjon av avfallsstoffer, behov for kunstig næring som tilføres sjøvannet, og andre risikofaktorer. Dette er faktorer som kan utgjøre en fare for miljøet rundt produksjonsenhetene, siden man tilfører økosystemet og miljøet noe som ikke naturlig forekommer der.

Tilsynsplikten ved miljøundersøkelser er med det i tråd med hensynet til å ivareta miljøet og økosystemet rundt produksjonsanleggene.

Ved produksjon av fisk utover laks, ørret og regnbueørret er første tidspunkt for miljøundersøkelser skje når mer enn $\ll 1/3$ av tillatt biomasse som angitt i akvakulturtillatelsen.»¹⁹

Trendovervåkning av bunnforholdene skal gjennomføres etter kravene i NS-9410²⁰, kravet til miljøovervåkning etter første gjennomføring er også regulert i NS-9410.

Dersom miljøovervåkingen avdekker uakseptabel miljøtilstand, stiller akvakulturdriftforskriften § 36 klare tiltakskrav for ytterligere undersøkelser.

¹⁷ Akvakulturdriftforskriften § 35 første ledd

¹⁸ Akvakulturdriftforskriften § 35 annet ledd

¹⁹ Akvakulturdriftforskriften § 35 annet ledd

²⁰ Akvakulturdriftforskriften § 35 første ledd

Hvilken miljøtilstand som er å anse som *uakseptabel* er definert etter NS-9410 tilstand 4, jf. § 36 første ledd første punktum.

Forskriften skiller mellom B-undersøkelser (miljøovervåkning etter § 35), utvidet B-undersøkelse (ny undersøkelse ved uakseptabel miljøtilstand), og såkalt C-undersøkelse (miljøundersøkelse i fjernsonen rundt anlegget). C-undersøkelse gjennomføres kun dersom Fiskeridirektoratet og Statsforvalteren krever det.

Annet ledd hjemler også Statsforvalteren og Fiskeridirektoratets rett til brakklegging av lokaliteter, dersom det ved undersøkelser oppdages uakseptabel miljøtilstand.²¹

Lovens ordlyd her, som i § 35, er i tråd med å ivareta miljøhensynet bak regelverket.

Strukturen på regelverket og dets fremtoning viser hvor sterkt hensynet til miljø og økosystembasert tilnærming vektlegges, det er helt avgjørende at oppdretterne innretter seg etter det for å kunne drifte og tjene penger.

2.3.2 Ytterligere særskilte krav

Kapittel 3 i akvakulturdriftforskriften regulerer særskilte krav ved produksjon av fisk, det vil her kort redegjøres for de enkelte tilsyn- og kontrollkrav akvakulturnæringen er forpliktet til å følge.

Vannkvalitet

Det stilles strenge krav til vannkvalitet, både med hensyn til fiskens velferd, og miljøpåvirkningen rundt anlegget, akvakulturdriftforskriften § 22 regulerer tilsynsplikten av vannkvalitet.

Av ordlyden følger at vann- mengde og kvalitet skal sikre at fisken har gode levekår, jf. § 22 første ledd. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at akvakulturanleggene må føre tilsyn ved vannkvaliteten slik at de overholder kravene etter § 22 første ledd.

²¹ Akvakulturdriftforskriften § 36 annet ledd

Denne tolkningen blir støttet opp under i annet ledd, her plikter ordlyden at vannkvaliteten overvåkes basert på ulike vannparametere- dette er begrunnet med risikoen for dårlig fiskevelferd, jf. § 22 annet ledd.

Fisketetthet

Akvakulturdriftsforskriften § 25 stiller uttrykkelig begrensninger til fisketetthet, første ledd er formulert mer generelt med ordlyden «skal være forsvarlig og tilpasset vannkvalitet», jf. § 25 første ledd. Annet ledd er mer konkret og stiller krav til produksjon med stamfisk og matfisk av laks og regnbueørret, skal uansett ikke overstige 25kg/m³, jf. § 25 annet ledd.

Det stilles derfor strenge krav til tilsyn av produksjonsenhetene, dersom produksjonsenheten overstiger 25kg/m³ vil det medføre et absolutt brudd med akvakulturdriftsforskriften.

Oppdretterne plikter å overholde maksimumsgrensen for fisketetthet, likevel er det opp til oppdrettsselskapene selv å velge hvor omfattende tilsyn som skal gjennomføres for å sikre etterlevelse.

Unntak fra regelen om fisketetthet gjelder slaktermerder og lukkede produksjonsenheter og utledes akvakulturdriftsforskriften § 25 annet ledd første punktum.

Mat- og stamfisk

Ved produksjon av mat- og stamfisk foreligger det ytterligere krav til tilsyn, dette er nærmere regulert i akvakulturdriftsforskriftens kapittel 4. I relasjon til tilsyn gjør § 47 seg gjeldende, av ordlyden fremgår det at «biomassen per akvakulturtillatelse skal ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som følger av tillatelsen.», jf. første ledd.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at oppdrettsselskapene har en løpende plikt til å kontrollere at produksjonsenhetene ikke overstiger tillatelsens innhold. I praksis kontrolleres dette gjennom veiing av biomassen. Produksjonsenheter i sjøvann er oppad begrenset til en biomasse på inntil 780 tonn, unntak fra dette er gjort for produksjonsenheter i Troms og Finnmark, hvor biomassen er oppad begrenset til 900 tonn.²² Det er verdt å nevne at

²² Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 15

biomassen også kan være lavere enn standarden på 780 tonn, således må virksomhetene føre tilsyn ved at biomassen ikke overstiger det *som følger av tillatelsen*.

Det er ikke bare biomassen som er oppad begrenset, akvakulturdriftsforskriften § 47a begrenser hvor mange fisk hver produksjonsenhet kan ha. Det følger av ordlyden at «antall fisk per produksjonsenhet i sjø skal ikke overstige 200 000.». Ordlyden er klar og tydelig. Virksomhetene må føre tilsyn for å kontrollere at produksjonsenhetene ikke overstiger 200 000 fisk.

Hvordan oppdrettsselskapene velger å gjennomføre tilsyn av biomasse og antall fisk er opp til dem selv, så lenge tilsynet oppfyller pliktene for rapportering til myndighetene.

3 Rapporteringsplikten og reglene for tilsyn tilknyttet rømming, sykdom og lus

3.1 Innledning

Hva plikter akvakulturnæringen å rapportere til myndighetene?

Akvakulturlovverket er som nevnt tidligere relativt omfattende, og detaljregulerer store deler av driftsfasen. Rapporteringen er tillitsbasert, derfor er det nødvendig å stille krav til rapportering for å kunne etterse virksomhetenes praksis. Rapporteringsplikten retter seg mot oppfølging av tilsyn og informasjonen som innhentes av oppdrettsselskapene.

3.2 Driftsjournal

Det er naturlig å starte drøftelsen av rapporteringsplikten med kravet til å føre driftsjournal, dette utledes av akvakulturdriftsforskriften § 10.

Ordlydens første ledd oppstiller krav om at det skal «føres en driftsjournal som skal være tilgjengelig for tilsynsmyndighetene i fire år.»

Lengden og tilgjengeligheten på driftsjournalen er klar, spørsmålet blir dermed hva som skal journalføres.

I § 10 annet ledd fremgår det hva driftsjournalen skal inneholde, journalføring etter akvakulturdriftsforskriften kapittel 4, 5 og 6 er nærmere regulert, men akvakulturanlegg utover det skal føre journal som minst skal inneholde:

- «a. akvakulturdyr og akvakulturdyrprodukter tatt inn til og ut fra akvakulturanlegget, inkludert opprinnelsessted og mottakssted,
- b. dødelighet per produksjonsenhet som er relevant for produksjonsformen, og
- c. resultater av gjennomførte helsekontroller: antall gjennomførte helsekontroller, prøveuttak, foretatte undersøkelser, diagnoser og gjennomførte behandlinger. »²³

Ordlyden er klar på hvilke krav som stilles til driftsjournalen, og hvilken informasjon oppdretterne skal journalføre.

Kravene for journalføring er riktignok ytterligere skjerpet i kapittel 4, 5 og 6.

For journalføring ved produksjon av stamfisk og matfisk reguleres dette i kapittel 4, § 41 og 42. Journalføringsplikten skiller mellom lokalitetsnivå (§ 41) og produksjonsenhetsnivå (§ 42).

I konsesjonstillatelsen til et akvakulturanlegg med godkjenning for å drive akvakultur, skiller mellom to type tillatelser, lokalitets- og produksjonsenhetsnivå.

- Lokalitetsnivåstillatelse retter seg mot tillatelse til å drive innenfor et bestemt geografisk område, tillatelse til å etablere et akvakulturanlegg på et bestemt sted i et fylke.
- Produksjonsnivåstillatelse retter seg mot *hvilket* akvakulturdyr og hvor stort volum det er tillatt å oppdrette.

Akvakulturdriftsforskriften § 41 lister opp en rekke opplysninger som skal journalføres på lokalitetsnivå. Det bemerkes at § 41 kun lister opp *minstekravet* for hvilke opplysninger som skal journalføres. Det skal blant annet journalføres rømmingstilfeller (bokstav c), kjemikalieforbruk (bokstav e) og gjennomførte kontroll av not (bokstav i).

Journalføring på produksjonsenhetsnivå er regulert av akvakulturdriftsforskriften § 42. Samme som i § 41 lister bestemmelsen opp *minsteopplysningene* som skal journalføres. Det tolkes dithen at listen ikke er uttømmende. Innholdet i bestemmelsen krever blant annet at det

²³ Akvakulturdriftsforskriften § 10

skal rapporteres om utsett av fisk (bokstav a), fiskens helse- og velferdsstatus (bokstav e) og relevante parametere for vannkvalitet og vannkvalitetstiltak (bokstav f), jf. § 42.

Ordlyden er såpass tydelig for hva driftsjournalen skal inneholde, og hva som må rapporteres- det anses derfor unødvendig å sitere §§ 41 og 42 i sin helhet.

3.2.1 Rapportering og melding

Plikt for rapportering og melding avhenger av hvilken type akvakultur man driver.

Månedlig rapportering

For produksjon av stam- og matfisk er det særegne regler for rapportering og melding. Det følger av ordlyden i § 44 at akvakulturanlegg i sjøvann, må rapportere til Fiskeridirektoratet månedlig, om tidspunkt for brakklegging av lokaliteten. I tillegg til dette skal *produksjonsenheter i drift*, rapportere om ytterligere opplysninger. Hvilke opplysninger som kreves kommer tydelig frem av ordlyden i § 44 første ledd bokstav a til i.

Disse opplysningene skal rapporteres til Fiskeridirektoratet er fastsatt til den 7. i påfølgende måned, jf. § 44 tredje ledd.

Årlig rapportering

Det foreligger et krav om årlig rapportering med stamfisk av laks, ørret, regnbueørret og rensefisk på land innen 15. juli hvert år, for perioden 1. juni til 31. mai, jf. § 45. Dette skal rapporteres til Fiskeridirektoratet og deles opp i såkalte årsklasser som skal inneholde blant annet mengde, kjønn og tall for tap + årsak til tap. Videre stilles det krav til årlig rapportering for biologisk avstamming, opprinnelse, avlsmål, avlsmetode, jf. § 45 tredje ledd.

Plikten for rapportering ved produksjon av settefisk og kultiveringsfisk er regulert i § 58. av ordlyden fremgår det at månedlig skal rapporteres til Mattilsynet, med opplysninger om: antall fisk, snittvekt og dødelighet, jf. § 58 første ledd. Månedlig rapport må være innsendt innen den 7. i påfølgende måned.

Plikten for rapportering ved produksjon av bløtdyr, krepsdyr og pigghuder er omfattet av § 65. Denne er begrenset til årlig å rapportere til Fiskeridirektoratet innen 1. oktober, og skal

inneholde oppstart, planlagt bruk, art, antall beholdning eller biomasse, årsklasse og planlagt tidspunkt for høsting, jf. § 65.

3.3 Rømming

3.3.1 Innledning

Rømt oppdrettslaks medfører endringer for villaks og miljøet rundt oppdrettsanleggene, blant annet medfører rømming til genetiske endringer i villaksen- dette er dokumentert en rekke ganger, i 2017 fant Havforskningsinstituttet genetisk påvirkning på 175 ville laksebestander i Norge.²⁴

Rømming av oppdrettsfisk er negativt på flere områder, først og fremst utgjør det en stor miljørisiko. For det andre er det et økonomisk tap, fisk som i utgangspunktet kan selges går tapt. For det tredje kan det skade renomméet for næringen: private bedrifter har fått tilgang på norske fjorder, og tjener godt på det. Nordmenn har en sterk tilknytning til norsk natur, når virksomheter truer miljøet er det kort vei til kritikk og svekkelse av tillitt.

Sjømat Norge har en nullvisjon for forekomsten av rømming²⁵. Reduksjon av rømming er avgjørende for å ivareta miljøhensynet bak akvakulturnæringen. Det er utarbeidet klare regler som detaljregulerer håndtering av rømming, og forebyggingen av det. I dette underkapittelet skal redegjøres det for regelverket som utleder oppdretternes tilsyns- og rapporteringsplikt i relasjon til rømming.

Fiskeridirektoratet fører statistikk for hvor mange fisk som rømmer årlig, og har en såkalt erfaringsbase som «samler de viktigste erfaringene fra tidligere rømmingshendelser».²⁶ Målet med denne erfaringsbasen er å ta lærdom av tidligere hendelser og dele kunnskap for å forhindre nye hendelser.²⁷

Det er store svingninger fra år til år mellom hvor mange fisk som rømmer fra anleggene, og hvor mange som blir gjenfanget, per i dag (2.mai 2022) er det meldt rømming av 1772 laks²⁸,

²⁴ Havforskningsinstituttet (2017)

²⁵ Kvistad (2018)

²⁶ Fiskeridirektoratet (2022)

²⁷ Fiskeridirektoratet (2022)

²⁸ Fiskeridirektoratet (2021)

sammenlignet med i 2019 (rømming av 289 663 laks²⁹) må det sies å være bra, uten å trekke noen konklusjoner til hvorfor. Uansett viser dette at rømmingshendelser skjer, dette tatt i betraktning hva man vet om påvirkningen det har på miljøet, viser viktigheten til etterlevelse av regelverket for tilsyn.

3.3.2 Tilsynsplikt for rømming

Tilsyn for rømming er i hovedsak regulert av akvakulturdriftsforskriften NYTEK-forskriften³⁰.

Akvakulturdriftsforskriften

Av akvakulturdriftsforskriften § 37 fremgår det en plikt til å forebygge og begrense rømming for installasjoner og produksjonsheter av fisk. Ordlyden sier at «det skal utvises særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer.»³¹

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at virksomhetene må føre tilsyn og kontrollere at fisk ikke rømmer fra anleggene. Lovgiver har valgt å presisere *særlig aktsomhet* i sin formulering, dette indikerer atplikten er enda strengere enn vanlig. Terskelen for fritak for ansvar ved rømming er med det relativt høy, sammenlignet med andre lovovertrædelser etter akvakulturdriftsforskriften.

Videre skal det sørges for at eventuell rømming oppdages raskest mulig, plikten til tilsyn styrkes ved denne formuleringen, det er særdeles viktig at eventuelle rømmingshendelser oppdages så tidlig som mulig. Bakgrunnen for dette er at man skal kunne iverksette gjenfangst av fisken, slik at man reduserer risikoen for miljøskade på miljøet og villfisk.

Oppdrettsselskapet må gjennomføre risikovurderinger med mål om å minimalisere risikoen, jf. § 37 annet ledd. Det vil derfor være behov for tilsyn ved blant annet produksjonsheten for å stadfeste risikoen for rømming. Etter akvakulturdriftsforskriften vil det være opp til selskapet selv hvordan tilsynet gjennomføres, så lenge kravet etter § 37 er oppfylt.

²⁹ Fiskeridirektoratet (2021)

³⁰ Forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften).

³¹ Akvakulturdriftsforskriften § 37 første ledd

NYTEK-forskriften

Rømming anses som et såpass stort problem i akvakulturnæringen, at det er utarbeidet en egen forskrift for å forhindre og regulere det, denne omtales som NYTEK-forskriften³². Den er fastsatt av Fiskeri og kystdepartementet den 16. august 2011, med hjemmel i akvakulturloven §§ 12 og 24.

Formålet bak forskriften er å «bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene.», jf. § 1.

Det er således særegne krav til tilsyn med formål om å begrense og forebygge rømming. Det stilles blant annet krav til lokalitetsundersøkelse, jf. NYTEK-forskriften § 9. Etter ordlyden kreves det at lokalitetsundersøkelser gjennomføres etter reglene fastsatt i NS-9415:2009, slik undersøkelse må gjøres før akvakulturanlegg kan utplasseres.

Lokalitetsundersøkelse må også gjennomføres ved utvidelse av akvakulturanlegget, slik at området som skal utvides også omfattes av undersøkelsen.³³

Slik lokalitetsundersøkelse må gjennomføres i tråd med reglene i § 10, bestemmelsen krever at undersøkelsen gjennomføres av akkrediterte inspeksjonsorgan, jf. § 7. Undersøkelsen skal gjennomføres skriftlig og rapporteres i tråd med kravene fastsatt i NS-9415:2009, jf. § 11.

Videre plikter akvakulturanleggene til enhver tid å være i «forsvarlig teknisk stand.», jf. NYTEK-forskriften § 31. Ordlyden tilsier at den ansvarlige for den daglige drift må gjennomføre tilsyn og kontroller ved produksjonsenheten, for å være sikker på at akvakulturanlegget oppfyller kravet til forsvarlig teknisk stand.

Kapittel 8 i NYTEK-forskriften omhandler bruk og vedlikehold av anleggene for å forhindre rømmingshendelser. Det er tre bestemmelser i kapittel 8, disse henger tett sammen og må leses i sammenheng med hverandre.

Av ordlyden i § 30 fremgår det at «Innehaver av akvakulturtillatelse skal påse at hovedkomponenter, konstruksjonsdeler og ekstrautstyr som inngår i det flytende

³² Forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften).

³³ NYTEK-forskriften § 9

akvakulturanlegget til enhver tid er montert riktig sammen og tilpasset hverandre i samsvar med krav oppstilt i NS-9415:2009, brukerhåndbøker og anleggssertifikat.»³⁴

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «påse at hovedkomponenter, konstruksjonsdeler og ekstraustyr som inngår i det flytende akvakulturanlegget til enhver tid er montert riktig sammen» tilsier at det er en konstant tilsynsplikt av produksjonsenheter³⁵ i vann.

Det stilles således et strengt ansvar til *innehaver av akvakulturtillatelse* for å føre tilsyns ved sitt akvakulturanlegg, kravene er nærmere regulert i NS-9415:2009.

Videre følger det av NYTEK-forskriften § 31 at innehaver «skal påse at det flytende akvakulturanlegget til enhver tid er i forsvarlig teknisk stand.»³⁶ En naturlig språklig forståelse av «forsvarlig teknisk stand» sier lite om hva som inngår i denne formuleringen. Det anses naturlig at denne må leses i sammenheng med plikten etter § 30.

Samtidig utledes det av § 31 annet ledd at «produktsertifiserte komponenter skal brukes og vedlikeholdes i samsvar med krav oppstilt i brukerhåndbok og NS-9415:2009». Denne formuleringen bidrar til klarhet i hva som ligger i «forsvarlig teknisk stand» etter § 31 første ledd. Med «brukerhåndbok» tolkes det dithen at det er snakk om den enkelte komponents «bruksanvisning».

Av § 31 første og annet ledd utledes det en konstant tilsynsplikt av komponentene som brukes i driften av akvakulturanlegget. Ansvarer knytter seg til hver enkelt komponent som brukes på anlegget, eller de krav som oppstilles i NS-9415:2009. Ansvarer vil således variere fra anlegg til anlegg siden det vil brukes ulike komponenter på hvert anlegg.

Utgangspunktet for hvem som kan føre ettersyn og reparere komponentene er at dette skal «foretas av serviceverksted som er sertifisert av et akkreditert produktsertifiseringsorgan i henhold til krav i NS-9415:2009.», dette fremgår direkte av ordlyden i NYTEK-forskriftens § 32.

³⁴ NYTEK-forskriften § 30

³⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav t

³⁶ NYTEK-forskriften § 31 første ledd

Det er riktignok et unntak fra dette utgangspunktet, «midlertidige utbedringer som er nødvendige for å hindre rømming av fisk mens noten er i bruk, anses ikke som reparasjon etter bestemmelsen.»³⁷

Av kapittel 8 som helhet utledes det således en generell tilsynsplikt av komponentene for flytende akvakulturanlegg, det stadfestes også et ansvar for å utbedre eventuelle feil som avdekkes dersom det er nødvendig for å hindre rømming.

3.3.3 Rapporteringsplikt til myndighetene

Dersom rømming mot formodning skulle skje, utløses det ulike plikter for innrapportering til myndighetene. En av disse er meldeplikt ved rømming, jf. akvakulturdriftsforskriften § 38.

Ordlyden plikter at det ved rømming «straks meldes fra på fastsatt skjema til

Fiskeridirektoratet dersom det er kjennskap til at fisk rømmer, eller når mistanke om rømming foreligger».

Neste spørsmål blir således hva som menes med «straks» etter ordlyden i § 38.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det tilnærmet skal skje umiddelbart ved kjennskap eller mistanke.

«Straks»-vurderingen er behandlet i rettspraksis ved to anledninger, ingen av sakene har endt i Høyesterett og har derfor mindre rettskildemessig verdi.

Gulating lagmannsrett har i dom³⁸ behandlet «straks»-vilkåret, og uttaler følgende:

«Straksbegrepet må dessuten vurderes opp i mot formålet med bestemmelsen, nemlig Fiskeridirektoratets muligheter til å vurdere tiltak. Etter lagmannsrettens vurdering må en skriftlig melding som er sendt innen 1 til 2 timer etter at den første mistanken oppstod, være tilstrekkelig til at forskriftens begrep «straks» er oppfylt. Utfylling av selve skjemaet tar dessuten også tid noe som må tas med i vurderingen. Her gikk det ca. 3–4 timer fra basesjef D fikk de første opplysningene til fysisk melding ble sendt

³⁷ NYTEK-forskriften § 32 tredje ledd.

³⁸ LG-2008-21330

til Fiskeridirektoratet. Rent objektivt foreligger det her et grensetilfelle der lovens begrep «straks» må anses ikke å være overholdt»³⁹

«Straks»-vurderingen ble også behandlet i Hordaland tingrett ved dom⁴⁰, under tiltalebeslutningens post 2 kan man lese rettens vurdering ordlyden. I dommen legges Lagmannsrettens vurdering til grunn, og 5 timer blir objektivt å anse for å være for lang tid til å oppfylle straksvilkåret.⁴¹ Retten bemerker at Lagmannsrettens dom anvender en tidligere versjon av akvakulturdriftsforskriften fra 2004, men at vurderingen er den samme når det gjelder vilkåret til å melde fra *straks* til Fiskeridirektoratet.⁴²

Det rettslige utgangspunktet blir dermed en plikt til å melde om rømming, eller ved mistanke om rømming, innen 1 til 2 timer. Mangelfull melding utover det vil være objektivt klanderverdig ovenfor akvakulturselskapet.

Neste spørsmål blir dermed *hvem* som omfattes av meldeplikten etter § 38.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i akvakulturdriftsforskriftens § 38 avdekker ikke *hvem* som omfattes. Likevel er det meldeplikt dersom det er «kjennskap» eller «mistanke» om rømming, det er derfor naturlig å stille krav til at enhver som har forutsetninger til å avdekke rømming, i relasjon til arbeidsoppgavene deres, blir pliktig om å rapportere til myndighetene.

En slakter har dårligere forutsetning for å avdekke rømming, sammenlignet med en dykker.

Mellbye⁴³ har behandlet problemstillingen rundt *hvem* som omfattes av meldeplikten. Han fremhever at driftsforskriften § 3 første ledd første punktum, som gjelder forskriftens saklige virkeområde, omfatter *drift av akvakulturanlegg*. Mellbye konkluderer med at meldeplikten strekker seg til enhver som jobber med drift av akvakulturanlegg, og at alle som arbeider ved anlegget har selvstendig meldeplikt til Fiskeridirektoratet, dersom de har kjennskap eller mistanke om rømming.⁴⁴

³⁹ LG-2008-21330 under forelegget post 2

⁴⁰ TNOHO-2013-163077

⁴¹ TNOHO-2013-163077 under tiltalebeslutningens post 3

⁴² TNOHO-2013-163077 under tiltalebeslutningens post 3

⁴³ Mellbye (2018) s. 171

⁴⁴ Mellbye (2018) s. 171

Videre stadfester bestemmelsen et generelt ansvar til å melde om rømming «uavhengig av om fisken har rømt fra egne eller andres produksjonsenheter eller installasjoner.»⁴⁵

Avslutningsvis er det verdt å nevne at det utløses ulike tiltakskrav dersom rømming skjer. Dette er regulert av blant annet akvakulturdriftsforskriften § 39, som plikter produksjonsanleggene å foreta gjenfangst av fisk som er rømt.

3.4 Sykdom

3.4.1 Innledning

Drift av akvakultur omfatter levende dyr, som med alle andre dyr er også akvakulturdyr utsatt for sykdom. Det stilles derfor krav til at «driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig.», jf. akvakulturdriftsforskriften § 5. Spørsmålet blir dermed hvilke tilsyns- og rapporteringsplikter som følger av regelverket i relasjon til sykdom.

Oppdrettsfisk er et næringsmiddel og produseres som matfisk, driften ved akvakultur er derfor også omfattet reglene i matloven⁴⁶, jf. matl. § 2. Reglene i matloven plikter at driften skal utføres med nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom, jf. § 19.

Bakgrunnen for reglene er at sykdom utgjør en fare for dyrene selv, men også mennesker.

3.4.2 Tilsynsplikt for sykdom

Som nevnt tidligere fremgår det en generell tilsynsregel etter akvakulturdriftsforskriften § 12 første ledd første punktum. Det er likevel gjort en presisering i ordlyden som omfatter «helsen og velferden for akvakulturdyr», jf. § 12 første ledd første punktum.

Lovgiver har videre valgt å detaljregulere tilsyn for sykdom etter driftsforskriften § 13 første ledd bokstav a som gjelder risikobasert helsekontroll. Reglene rundt risikobasert helsekontroll er tidligere behandlet i pkt. 2.2.1.

⁴⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 38

⁴⁶ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

Av ordlyden plikter at «[h]elsekontroller skal planlegges og gjennomføres på grunnlag av en vurdering av risiko for at akvakulturdyrene utvikler sykdom».

For akvakulturanlegg som oppdretter matfisk, stilles det ytterligere krav til gjennomføring av helsekontroller, dette utledes av akvakulturdriftsforskriften § 50a. Av ordlyden i første ledd kreves det minst fire helsekontroller per år dersom produksjonsanlegget her mer enn 3 000 men mindre enn 50 000 matfisk.

Annet ledd krever at alminnelig helsekontroll skal gjennomføres minst seks ganger per år dersom det er mer enn 50 000 og mindre enn 1 000 000 matfisk i produksjonsanlegget, jf. § 50a annet ledd.

Dersom det er et produksjonsanlegg med 1 000 000 matfisk eller flere, skal det gjennomføres mist tolv helsekontroller per år, jf. § 50a tredje ledd.

Der er således ingenting i veien for å gjennomføre flere helsekontroller per år, dersom virksomheten ønsker det.

Stamfisk krever helsekontroll minst seks ganger per år, dersom det er mindre enn 50 stamfisk i produksjonsanlegget, jf. § 50. Dersom det er mer enn 50 stamfisk i produksjonsanlegget kreves det minst tolv helsekontroller per år, jf. første ledd.

Settefisk skal ha minst tolv helsekontroller per år, dette utledes direkte av ordlyden i akvakulturdriftsforskriften § 62.

3.4.3 Rapporteringsplikt ved sykdom

Det følger av driftsforskriften § 14 at «Mattilsynet skal varsles umiddelbart ved forhold som har medført alvorlige velferdsmessige konsekvenser for fisken, herunder om sykdom, skade eller svikt.»⁴⁷. En naturlig språklig forståelse av «alvorlige velferdsmessige konsekvenser» sier lite om hva bestemmelsen innebærer. Bestemmelsen ble endret gjennom forskrift⁴⁸ den 28.april 2022 og er med det en veldig fersk bestemmelse.

⁴⁷ Akvakulturdriftsforskriften § 13

⁴⁸ Forskrift 6. april 2022 nr. 629 om endring i forskrifter om akvatiske dyr ved fastsetting av dyrehelseforskriften

Den tidligere versjonen av driftsforskriften § 14 kategoriserte ulike sykdommer i tre grupper, og krevde at Mattilsynet ble varslet dersom det var mistanke om sykdom som falt innenfor en av disse tre gruppene.

Videre krevde tidligere versjon av § 14 at Mattilsynet ble varslet ved forøket dødelighet.

Historisk versjon av § 14 kan indikere hva som faller inn under ordlyden «alvorlige velferdsmessige konsekvenser», jf. § 14.

Det følger således en absolutt varslingsplikt til Mattilsynet, Mellbye uttaler at:

«meldeplikten er såpass omfattende og også av en slik karakter at det innebærer stor risiko å la være å følge den opp. Dersom den aktuelle situasjonen utvikler seg negativt, kan manglende varslingsplikt fremstå som en alvorlig svikt.»⁴⁹

Mellbye har videre konkretisert problematikken rundt hvem andre som skal varsles ved sykdom, og om det foreligger en varslingsplikt utover § 14. Han uttaler blant annet at det ikke er noen generell varslingsplikt til omgivelsene rundt akvakulturanlegget, men at dersom «naboens behov for å få beskjed er så åpenbar»⁵⁰ kan oppdretter få en varslingsplikt.

3.5 Lus

3.5.1 Innledning

Lakselus forekommer naturlig i saltvann, den fester seg på laksen og påfører laksen skade ved å spise slim, skinn og blod- noe som medfører dårlig velferd og er en katalysator for andre infeksjoner og sykdommer.⁵¹

Det er utarbeidet egen forskrift for å bekjempe forekomsten av lakselus, lakselusforskriften⁵², den ble fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet den 5. desember 2012 med hjemmel i matloven § 7 mfl.

⁴⁹ Mellbye (2018) s. 174

⁵⁰ Mellbye (2018) s. 175

⁵¹ Mattilsynet (2018)

⁵² Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg

Formålet bak forskriften er å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres, jf. § 1.

Forskriften har virkeområde for akvakulturanlegg med laksefisk i sjø, jf. § 2.

Lakselus er definert i § 3, «hoppekreps av arten *Lepeophtheirus salmonis*». Det ligger i navnet at lakselusen sprer seg ved å hoppe fra laks til laks, det er dermed stor smittefare.

3.5.2 Tilsynsplikt for lakselus

For å kunne ivareta formålet bak forskriften stilles det krav til en samordnet plan for kontroll og bekjempelse. Det skal blant annet utarbeides rutiner for å behandle forekomsten av lakselus gjennom året, og samordnet utveksling av informasjon på tvers av akvakulturanleggene, jf. § 4 annet ledd bokstav d og e. Videre kreves det at akvakulturanleggene gjennomfører samordnet kontroll og tilsyn for å overvåke forekomsten, jf. annet ledd bokstav e.

Forskriften plikter at sjøtemperaturen skal måles minst hver uke, jf. § 6 første ledd. Av annet ledd fremgår det at antallet lakselus skal telles minst hver 7.dag ved temperaturer tilsvarende eller over 4 grader celsius. Dersom temperaturen er under 4 grader celsius er det krav til telling minst hver 14. dag, jf. § 6 annet ledd.

Det er således en klar tilsynsplikt for akvakulturanleggene for å kontrollere forekomsten av lakselus.

Spørsmålet blir så hvilke grenser man må forholde seg til, tellingen må gi et referansepunkt for hva som er akseptabelt. Grensesnittet for lakselus utledes av § 8.

Det fremgår av ordlyden i § 8 at det i Nord-Trøndelag og sørover, *alltid* skal være færre enn 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i produksjonsanlegget, jf. § første ledd. Riktignok er denne grensen satt ned til i gjennomsnitt under 0,2 voksen hunnlus per fisk, i tidsrommet mandag uke 16 til og med søndag i uke 21.

I Nordland, Troms og Finnmark derimot skal det fra mandag i uke 21, til og med søndag i uke 26, til enhver tid være færre enn 0,2 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk, dette utledes direkte fra ordlyden i § 8 annet ledd. Denne begrensningen er løftet til under 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk mellom mandag uke 27 og søndag uke 20.

En naturlig språklig forståelse tilsier at det aldri skal forekomme flere enn 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk, uansett tidspunkt.

Det er derfor viktig at akvakulturanleggene har god kontroll hvor mange hunnlus som befinner seg i produksjonsanlegget til enhver tid, og hvilken gjennomsnittsgrad det utgjør i forhold til antall fisk.

Selv om tilsynsplikten kun strekker seg til en gang i uken jf. § 6, vil det være fordelaktig for akvakulturanleggene å gjennomføre flere undersøkelser. Dette vil styrke forutsigbarheten, og styrke evnen til å behandle fothøyet forekomst av lakselus, siden det kan tas tidligere. Det er naturligvis ingenting i veien for at oppdrettsselskapene gjennomfører tilsyn utover minstekravet i lakselusforskriften § 6.

3.5.3 Rapporteringsplikten for lakselus

Reglene for rapportering av forekomst av lakselus reguleres av lakselusforskriften § 10. Ordlyden stadfester at akvakulturanleggene ukentlig skal rapportere til Mattilsynet, senest hver tirsdag i nærmeste påfølgende uke, jf. første ledd.

Opplysningen som skal rapporteres er fremgår av lakselusforskriften § 10 og lyder følgende:

- «a) sjøtemperatur,
- b) behandling mot lakselus,
- c) hvilke virkestoff og mengde virkestoff som er benyttet ved behandling mot lakselus,
- d) resultater av følsomhetsundersøkelser,
- e) mistanke om resistens, og
- f) antallet lakselus av voksen hunnlus, bevegelige og fastsittende stadier»⁵³

⁵³ Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (lakselusforskriften)

Det er en klar plikt til å rapportere ukentlig til Mattilsynet med de opplysningene som er listet opp i § 10.

3.6 Myndighetenes oppfølging

3.6.1 Innledning

Lovgivning og praksis er svært tillitsbasert, dette er helt nødvendig siden det vil kreve uproporsjonalt store ressurser å følge opp alle opplysninger som rapporteres. Likevel er det behov for oppfølging av opplysningene, slik at man kan sikre etterlevelse av reglene, korrigere uønsket drift og forhindre alvorlige konsekvenser for miljøet.

Spørsmålet blir derfor i hvor stor grad myndighetene har til å intervenere i akvakulturnæringens drift, og i hvor stor grad de kan kontrollere opplysningene som rapporteres.

3.6.2 Myndighetenes adgang til oppfølging etter akvakulturloven

Akvakulturloven § 24 første ledd slår fast at:

«Etter pålegg fra tildelings- og tilsynsmyndigheten plikter enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes av denne lov, å gi opplysninger, dokumenter, prøvemateriale eller annet materiale som er nødvendig for at tildelings- og tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.»

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at tilsynsmyndigheten til enhver tid kan be om innsyn i opplysninger, dokumenter, prøvemateriale eller annet materiale som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre oppgaver etter loven.

Listen er med andre ord ikke uttømmende. Det følger av forarbeidene at denne opplysningsplikten omfatter *alle* forhold som blir regulert av loven.⁵⁴

For øvrig er det verdt å nevne at departementet avgjør hvem som regnes tilsynsmyndighet, jf. akvakulturloven § 21. I forarbeidene til paragrafen fremgår det at lovgiver ikke har

⁵⁴ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 73

konkretisert tilsynsmyndigheten ved egennavn i loven, på bakgrunn av at man skal kunne være fleksible ved fremtidig navneendring.⁵⁵

Tilsynsmyndigheten bruker sin fullmakt etter akvakulturloven § 24 første ledd i sin kontroll av aktørene. Bakgrunnen for kontrollen er å sikre at næringen opererer innenfor lovens ramme, og sikre at hensynene bak lovgivningen blir ivaretatt. Bestemmelsen faller ikke innenfor rapporteringsplikten, men er hjemmel for tilsynsmyndigheten til å pålegge oppdrettsselskapene å utlevere opplysninger som er pålagt.

Videre følger det av akvakulturloven § 24 annet ledd at:

«[e]tter pålegg fra tildelings- og tilsynsmyndigheten plikter enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes av denne lov å gjennomføre undersøkelser som er nødvendige for at tildelings- og tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven».⁵⁶

Tilsynsmyndigheten har hjemmel til å forplikte kontrollsubjektet til å utføre undersøkelser på anlegget, for å innhente nødvendige fakta slik at myndighetene skal kunne utføre sine oppgaver.

Av forarbeidene⁵⁷ fremgår det at det er tale om undersøkelser som allerede ikke er tilgjengelige. Eksempler på dette vil være å plikte oppdretterne å gjennomføre dykking for å få prøver av biomassen, eller se bunnforholdene av anlegget.⁵⁸

Dette er en generelt utformet regel som hjemler en bred adgang for tilsynsmyndigheten til å fremme pålegg om undersøkelser. Spørsmålet blir således hva som menes med «nødvendig» etter akvakulturloven § 24 annet ledd.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden sier lite om hvor bred adgang tilsynsmyndigheten har til å pålegge undersøkelser. Bestemmelsen må derfor ses i sammenheng med de generelle vilkår for å drive akvakultur etter akvakulturloven § 6.

⁵⁵ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 72

⁵⁶ Akvakulturloven § 24 annet ledd

⁵⁷ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 73

⁵⁸ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 73

Vurderingene for godkjenning av tillatelse følger av akvakulturloven § 6 og er blant annet:

- Er driften miljømessig forsvarlig?
- Driftes akvakulturanlegget etter arealplaner og vernetiltak?
- Er driften i tråd med matloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven?

Dette er de generelle reglene for å få tillatelse til å drive akvakultur, det må også kunne kreves vurderingene opprettholdes gjennom driften av akvakulturanlegget, etter at konsesjon er gitt. Det tolkes derfor dithen at oppdretterne kan pålegges å gjennomføre undersøkelser for å sikre ivaretagelse av vurderingene som fremgår av akvakulturloven § 6, at det er disse vurderingene faller inn under «nødvendighet»-vurderingen i § 24 annet ledd.

3.6.3 Myndighetenes adgang til oppfølging etter matloven

I dette kapittelet brukes terminologien *tilsyn* tilknyttet myndighetenes oppfølging og tilsynsadgang på akvakulturanlegget.

Det rettslige utgangspunktet for myndighetenes oppfølging etter matloven er § 23. Av ordlyden fremgår det at «Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven».⁵⁹

Det er verdt å bemerke seg at adgangen til å fatte vedtak og føre tilsyn stopper ved bestemmelsene i loven eller gitt i medhold av den, jf. § 23 første ledd første punktum.

Dette betyr at adgangen til å føre tilsyn og fatte vedtak kun begrenses av lovens saklige virkeområde jf. matl. § 2. Matloven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon av næringsmidler, noe som medfører at akvakulturnæringen må innrette seg etter reglene, jf. matl. § 2,

I forarbeidene⁶⁰ er begrepet «nødvendige vedtak» videre definert, det skal forstås som en henvisning til proporsjonalitetsprinsippet⁶¹. Glideskalaprinippet tilsier at vedtak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig.

⁵⁹ Matloven § 23 første ledd første punktum

⁶⁰ Ot.prp.nr.100 (2002-2003)

⁶¹ Ot.prp.nr.100 (2002-2003) s. 157

Et eksempel på dette vil være at Mattilsynet fatter vedtak om at all fisken i en produksjonsenhet skal slaktes, dersom fisken lider av smittsom dyresykdom. Dette vil være et svært inngripende tiltak for oppdretterne, men samtidig er det viktig å forhindre smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, jf. matl. § 19 annet ledd.

Mellbye fremhever problemstillingen om hvor vid fullmakt Mattilsynet har til å fatte vedtak rundt *nye* smittsomme sykdommer.⁶² Han påpeker at regelverket er bygget opp rundt kjente sykdommer, og at disse er listeførte etter reglene i omsetnings- og sykdomsforskriften⁶³, dette ble riktignok opphevet ved forskrift den 28.april 2022⁶⁴.

Mellbye fremhever Frostating lagmannsretts dom av 21. mars 2011⁶⁵, som omhandler en tvist der Mattilsynet fattet vedtak om omsetningsforbud av torsk på anlegget til et oppdrettsselskap. Oppdrettsselskapet gikk til sak mot Mattilsynet og anførte at vedtaket ikke hadde hjemmel i lov. Lagmannsretten vektlegger matlovens formålsparagraf⁶⁶ tungt i sin argumentasjon med at vedtaket er i tråd med § 23, jf. § 1. Dommen konkluderte med at Mattilsynets vedtak ikke var ugyldig.

Mellbye er kritisk til at en formålsbestemmelse anvendes som et nødvendig ledd i adgang til vedtak.⁶⁷

På tross av at omsetning- og sykdomsforskriften er opphevet, Mellbye's argumentasjon, og rettens vurderinger klarer jeg ikke se problematikken rundt Mattilsynets fullmakt ved *nye* smittsomme sykdommer. Etter mitt skjønn vil matloven § 19 første og annet ledd være anvendelig til å omfatte *nødvendighetskravet* etter § 23 første ledd. Ordlyden i § 19 annet ledd lyder følgende:

«Levende dyr skal ikke omsettes [...] når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.»

⁶² Mellbye (2018) s. 175

⁶³ Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (OPPHEVET)

⁶⁴ Forskrift 6. april 2022 nr. 629 om endring i forskrifter om akvatiske dyr ved fastsetting av dyrehelseforskriften

⁶⁵ LF-2010-108453

⁶⁶ Matloven § 1

⁶⁷ Mellbye (2018) s. 176

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser», tilsier at alle smittsomme sykdommer er omfattet, ikke bare de man er kjent med.

Premisset i vurderingen beror på om akvakulturdyret lider av *smittsom sykdom* som *kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser*. Det blir således opp til Mattilsynet å vurdere og argumentere for hvorvidt den nye sykdommen kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, som igjen begrunner avgjørelsen bak et eventuelt vedtak.

Lagmannsrettens dom⁶⁸ støtter opp under denne tolkningen, de bemerker at:

«ordlyden i matloven § 19 med tyngde trekker i retning av at det ikke har vært hensikten til bare å gjelde listeførte sykdommer.»⁶⁹

Mattilsynets adgang til å følge opp informasjonen som gis av oppdrettsselskapene er relativt vid, videre er hjemmelen for å fatte vedtak etter § 23 er generell og lite forutsigbar.

3.6.4 Brudd på tilsyns- og rapporteringsplikten

Hvilke konsekvenser foreligger dersom det skjer brudd på tilsyns- og rapporteringspliktene?

Tilsynsmyndigheten har en bred fullmakt til å gi pålegg om tiltak for å bringe ulovlig forhold til opphør, dette følger direkte fra ordlyden i akvakulturloven § 27. Pålegg om tiltak kan fattes dersom det er brudd på akvakulturloven eller i medhold av den. Dette omfatter med andre ord hele akvakulturlovverket, og samtlige av de reglene som er behandlet i punktene ovenfor.

Eksempelvis kan tilsynsmyndigheten pålegge akvakulturanlegg å fjerne fisk fra produksjonsenhet i sjø dersom det har over 200 000 fisk per produksjonsenhet, jf. akvakulturdriftforskriften § 47a. Pålegget sikter på å gjenopprette lovligheten på et ulovlig forhold.

Det er ikke alltid pålegg om tiltak anvendes, i noen tilfeller kan virksomhetene straffes eller ilegges administrative sanksjoner for brudd på reglene, dette vil bli behandlet i neste kapittel.

⁶⁸ LF-2010-108453

⁶⁹ LF-2010-108453 under Lagmannsrettens bemerkninger

4 Konsekvenser ved regelbrudd

4.1 Innledning

Straff og sanksjoner har en sentral rolle for sikre etterlevelse fragmenterte med gjennomarbeidede regelverket. Denne tilnærmingen ble styrket etter implementeringen av NOU 2003:15, fra bot til bedring, som anmodet å innføre administrative sanksjoner for å sikre etterlevelse, ved å avkriminalisere ulike overtredelser⁷⁰. Dette er en mildere form for bot, som forvaltningen kunne fatte vedtak om å gjennomføre, uten at påtalemyndighet og Politi måtte innblandes.

Hvilke administrative sanksjonsmuligheter har forvaltningen ovenfor akvakulturnæringen, og kan overtredelser medføre straffeansvar?

De administrative sanksjonene tar sikte på å virke preventivt, både i form av at enkelthendelser skal irettesettes (individualpreventiv) og utad ved å vise at regelbrudd blir tatt på alvor (allmennpreventivt).

Det følger av forvaltningsloven § 43 annet ledd at administrative sanksjoner som regnes «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse».⁷¹

Administrative sanksjoner er derfor en tilgjengelig sanksjonshjemmel for myndighetene, og som brukes dersom de identifiserer overtredelser av akvakulturlovgivningen. I dette kapitlet redegjøres det for de ulike formene for administrative sanksjoner og straff.

4.2 Pålegg

Utgangspunktet ved overtredelser av akvakulturlovverket er å gi pålegg om tiltak, for å opphøre det ulovlige forholdet, hjemmelen for å kunne gjøre dette utledes direkte av ordlyden

⁷⁰ NOU 2003:15 pkt. 1.1

⁷¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 43 annet ledd.

i akvakulturloven § 27. Dette er den mildeste formen for administrativ sanksjon, manglende etterlevelse av pålegg vil kunne oppskalere myndighetenes sanksjon.

I forarbeidene⁷² til § 27 fremgår det at bestemmelsen hjemler kompetansen til å pålegge noen å opphøre et ulovlig forhold. Videre fremgår det i forarbeidene at det ikke kreves skyld for å pålegge noen å bringe et ulovlig forhold til opphør. Slike pålegg kan gis i tilknytning til alle typer brudd på akvakulturloven og forskrifter gitt i medhold av loven.⁷³ Dette medfører at tilsynsmyndighetene kan pålegge tiltak ved brudd på blant annet akvakulturforskriften.

Et eksempel på dette er der et akvakulturanlegg overstiger biomasse enn hva som følger av tillatelsen. Dette vil være et brudd på akvakulturdriftsforskriften § 47, og tilsynsmyndighetene kan pålegge akvakulturanlegget å slakte fisk slik at biomassen når hva som følger av tillatelsen, jf. § 27.

4.3 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er et sanksjonsmiddel som brukes ved overtredelser akvakulturnæringen. Essensen i tvangsmulkt er at det løper en daglig økonomisk sanksjon for hver dag det ulovlige forholdet ikke er opphørt. Eksempel på dette kan være tvangsmulkt på kr. 2000 om dagen for hver dag det ulovlige forholdet ikke er opphørt. Tilsynsmyndighetens hjemmel for å fatte beslutning om tvangsmulkt følger av akvakulturloven § 28.

Av ordlyden følger det at tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om løpende tvangsmulkt ovenfor den ansvarlige, for å sikre at bestemmelser blir gjennomført, jf. § 28 første ledd.

Videre følger det av annet ledd at tvangsmulkten først begynner å løpe etter at den ansvarlige oversitter frist for retting av det ulovlige forholdet.

⁷² Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 74

⁷³ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 74

4.4 Overtredelsesgebyr

Reglene for overtredelsesgebyr er regulert i kapittel 7 i akvakulturlovens § 30. Ordlyden lyder som følgende:

«Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven»

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at enhver overtredelse i loven, eller i medhold av den, kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette synspunktet utfordres av reglene etter forskrift om håndheving av akvakultur.⁷⁴ Forskriften er fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet 20. desember 2013 med hjemmel i akvakulturloven § 27 mfl.

Formålet bak forskriften er å sikre at bestemmelser gitt i medhold av akvakulturloven blir gjennomført, jf. § 1.

Grunnen til at synspunktet blir utfordret, er at forskriften lister opp bestemmelser som er forenlig med ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturlovens § 30, jf. forskriften⁷⁵ § 7.

Dersom man sammenligner ordlyden i akvakulturloven § 30, med ordlyden i sanksjonsforskriften § 7, er forskriftens ordlyd en innskrenkning av ordlyden i akvakulturloven § 30.

Et eksempel på dette er at man etter sanksjonsforskriften § 7 ikke kan ilegge overtredelsesgebyr på overtredelser av akvakulturdriftsforskriften utover de som er nevnt i sanksjonsforskriften § 7. Akvakulturloven derimot har ingen slik begrensning, ordlyden tilsier at man kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. § 30 første ledd.

Spørsmålet blir således om dette begrenser forvaltningens sanksjonsmyndighet på overtredelser som ikke er omfattet av § 7 i forskriften.⁷⁶ På den ene siden vekter forskriften for en begrensning, siden den eksplisitt regulerer håndheving av akvakulturloven. På den

⁷⁴ Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (sanksjonsforskriften)

⁷⁵ Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (sanksjonsforskriften)

⁷⁶ Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (sanksjonsforskriften)

andre siden er ordlyden i akvakulturloven § 30 klar på at det er *overtredelser* gitt i eller i medhold av loven. Ordlyden er klar og tydelig, uten noen begrensninger eller unntak.

En helhetlig vurdering tilsier at myndighetene ikke er begrenset i sin mulighet til å sanksjonere etter § 30.

Lovgiver har valgt å la det være opp til forvaltningens skjønn hvorvidt det skal fattes vedtak om overtredelsesgebyr eller ikke, dette utledes av «kan»-formuleringen i første ledd. For øvrig er det verdt å nevne at en avgjørelse om overtredelsesgebyr er å regne som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b.

Videre har lovgiver lagt på formuleringen «dette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot enkeltperson», jf. akvakulturloven § 30 første ledd. Det er således ikke krav til skyld, og forvaltningen kan i prinsippet vedta overtredelsesgebyr ovenfor et foretak dersom det foreligger en objektiv overtredelse av regelverket.

Det er verdt å nevne at Høyesterett i saken Rt. 2014 s. 620 har behandlet spørsmålet om hvorvidt overtredelsesgebyr etter akvakulturloven er å anse som straff. Høyesterett kom enstemmig til at overtredelsesgebyr ikke er å anse som straff etter akvakulturloven.⁷⁷ Problemstillingen knyttet seg til om ileggelse av overtredelsesgebyr var i strid med Grunnloven § 96.

Videre er det kun «foretak» som kan ilegges overtredelsesgebyr, dette beror på om foretaket eller noen som handlet på foretakets vegne overtrer en bestemmelse, jf. § 30 første ledd.

Likevel har lovgiver inntatt ulike faktorer som *særlig kan* vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr pålegges et foretak eller ei, disse utledes direkte av § 30 annet ledd, første moment som skal vektlegges er a) overtredelsesgebyrets preventive virkning.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det er snakk om den individ- og allmennpreventive gevinsten et eventuelt overtredelsesgebyr vil gi.

Det er naturlig å anta at saker av prinsipiell betydning har en større preventiv effekt. Det må også kunne antas at regelbrudd som strider mot de grunnleggende hensynene bak regelverket, miljøkriminalitet og handlinger som forstyrrer balansen i økosystemet. Det antas at man

⁷⁷ Rt. 2014 s. 620 avsnitt 84

oppnår stor preventiv effekt av å sanksjonere slike saker, noe som vil være til fordel for forvaltningen.

Akvakulturloven § 30 annet ledd bokstav b legger opp til vektlegging av «overtredelsens grovhet», en naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det er ulike grader av overtredelser. Forstyrrelse av økosystemets balanse er langt grovere enn å ha noen kilo ekstra over maksimalt tillatt biomasse. En overtredelse er ikke noe absolutt, den må graderes og settes i sammenheng med andre lignende overtredelser.

Videre er det viktig å påpeke at overtredelsen kan være såpass grov at det skal straffes etter akvakulturloven § 31 som gjelder straff og ikke administrativ sanksjon. Dette momentet må forvaltningen vurdere, dersom overtredelsen anses såpass grov at den må straffes etter § 31, skal Politi og påtalemyndigheten overta saken og etterforskningen.

Akvakulturloven § 30 annet ledd bokstav c legger opp til å vektlegge «om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen». Ordlyden tolkes dithen at den tar sikte på å skille mellom hendelige uhell, dårlig organisasjonsstruktur og svake rutiner. God internkontroll og opplæring vil være formildende omstendigheter dersom overtredelse skjer. Kjernen i vurderingen blir om foretaket kan bebreides for manglende gjennomføring av forebyggende tiltak.

Akvakulturloven § 30 annet ledd bokstav d legger opp til vektlegging av «om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser». Ordlyden er klar og det antas at slike overtredelser er av den mer negative og stigmatiserende sorten, denne vektlegges nok enda tyngre dersom motivet for overtredelsen kan dokumenteres.

Dersom foretaket «har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen» kan dette særlig vektlegges i vurderingen, jf. § 30 annet ledd bokstav e. Ordlyden tolkes dithen at den henger sammen med bokstav d, men er mindre anklagende, og kan objektivt anvendes uten behov for motivet bak overtredelsen

Videre kan foretakets økonomiske evne, gjentakelse, forebyggingstiltak, samt fare for eller medført alvorlig eller uopprettelig miljøskade særlig vektlegges ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal vedtas, jf. § 30 annet ledd bokstav f til i. Det må antas at overtredelser som innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade, vektlegges

tyngst av momentene nevnt ovenfor. Dette er i tråd med hensynene bak regelverket, og det ville vært merkelig om andre momenter vektlegges tyngre enn dette.

I forarbeidene til akvakulturloven⁷⁸ uttales det eksplisitt at overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, som har et pønalt preg, og er ment å ivareta individuell- og allmennpreventive hensyn.⁷⁹ Videre uttales det at reglene for overtredelsesgebyr skiller seg fra reglene i §§ 27-29 som kun har til hensikt å bringe ulovlige forhold til opphør.⁸⁰

Videre uttales det at overtredelsesgebyret har likhetstrekk med straff, men at overtredelsesgebyr, i motsetning til straff, er et raskere og enklere sanksjonsmiddel.⁸¹

Det finnes eksempler fra rettspraksis der oppdretterne har blitt ilagt overtredelsesgebyr, blant annet i Rt. 2014 s. 620. Saken omhandlet et lakseoppdrettsforetak som var ilagt overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Selskapet hadde høsten 2007 en høyere biomasse i produksjonsenheten enn hva som var tillatt. Fiskeridirektoratet vedtok å ilegge oppdrettsselskapet et overtredelsesgebyr på litt under 2 millioner kroner.

Saken er videre interessant fordi det behandler et prinsipielt spørsmål rundt forvaltningens myndighet til å ilegge virksomheten et overtredelsesgebyr, noe jeg ikke vil gå nærmere inn på.

Overtredelsesgebyr kan ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp, dette utledes direkte av ordlyden i sanksjonsforskriften § 8.⁸²

4.5 Administrativ inndragning av utbytte

Det rettslige utgangspunktet for inndragning av utbytte er akvakulturloven § 29 a. Av ordlyden følger det at «tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.».

⁷⁸ Ot.prp.nr.61 (2004-2005)

⁷⁹ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 75 og 76

⁸⁰ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 76

⁸¹ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s. 76

⁸² Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at man skjærer bort gevinsten ved overtredelse av loven, men ikke sanksjonerer noe mer utover det. Ordlyden tolkes videre dithen at regelen ikke tar sikte på å ramme de alvorlige overtredelsene. Sett i sammenheng med reglene for overtredelsesgebyr etter §30 blir det en avveining mellom hvilken sanksjon som skal velges.

Av forarbeidene⁸³ fremgår det at formålet bak inndragning av utbytte er å rette opp i en ulovlig situasjon. Forarbeidene presiserer videre hvilken type overtredelser regelen er anvendelig for, særlig biomasseovertredelse eller produksjon av fisk før det er gitt tillatelse.⁸⁴

Det følger videre av forarbeidene at ønsket er at lovovertræderen hverken skal sitte igjen med en økonomisk gevinst eller påføres et økonomisk tap.⁸⁵

På den ene siden fremstår regelen ideologisk og lite effektiv med å sikre etterlevelse av regelverket. Formålet bak akvakulturlovverket er å sikre etterlevelse og at hensynene bak ivaretas. Det er ikke unaturlig å se for seg at flere oppdrettsselskaper velger å produsere litt mer fisk enn hva som er tillatt, dersom de kun *risikerer* at overskuddet avkortes etter vedtak om inndragning jf. § 29 a. Dersom man med 100% sikkerhet kunne inndra utbytte som følge av overtredelse, på alle anlegg, ville dette vært en utmerket regel.

På den andre siden vil slike gjentatte overtredelser gli inn i momentene for vurderingen av overtredelsesgebyr jf. § 30 annet ledd bokstav g om gjentakelse.

4.6 Straff

Det rettslige utgangspunktet for straff ved brudd på akvakulturloven utledes av § 31. Av ordlyden fremgår det:

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 22, 23, 24 og 25, straffes med bøter eller

⁸³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 102

⁸⁴ Prop. 103 L (2012-2013) s. 102

⁸⁵ Prop. 103 L (2012-2013) s. 102

fengsel inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.»

Det må altså foreligge en *vesentlig* objektiv overtredelse av bestemmelsene som er nevnt, videre det ikke er nok med alminnelig uaktsomhet for å omfattes av ordlyden, den må være grov, jf. § 31 første ledd.

Denne vurderingen blir støttet opp under av forarbeidene⁸⁶, hvor de uttaler at overtredelser krever forsett eller grov uaktsomhet, er en heving av skyldkravet fra alminnelig uaktsomhet. Videre følger det av forarbeidene at endringene må sees i sammenheng med at sanksjonene i utgangspunktet skal være administrative sanksjoner fremfor straff, og at straff er reservert til de mer alvorlige overtredelser.⁸⁷

Dette sees i sammenheng med NOU 2003:15 fra bot til bedring, der ønsket er å bruke sanksjonering fremfor straff. Baktanken er at sanksjonering treffes av kompetent forvaltningsorgan som har bedre forutsetninger for å treffe gode avgjørelser som peiler næringen i retning etterlevelse av regelverket- som er det man ønsker.

Videre uttaler forarbeidene⁸⁸ at personer kun kan straffes, ikke sanksjoneres, og henviser videre til dommen Rt. 1970 s. 1235 for å presisere vurderingen av forsett og grov uaktsomhet. Den er reservert for «kvalifisert klandreverdige oppførelsen som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet», jf. Rt. 1970 S. 1235.⁸⁹

Det er således en helhetlig vurdering av overtredelsen som avgjør hvorvidt den er forsettlig eller grov uaktsom.

Vilkår nummer 2 som må være oppfylt for å straffes etter § 30, er at overtredelsen «vesentlig overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av...». En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det er en forhøyet terskel til overtredelsen, det er ikke nok at det er skjedd et ordinært regelbrudd, den må være vesentlig.

⁸⁶ Prop. 103 L (2012-2013) s. 110

⁸⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 110

⁸⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 110

⁸⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 110

Slik overtredelse straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, så lenge forholdet ikke rammes av en strengere straffebestemmelse, jf. § 31 første ledd.

Annet ledd regulerer grov overtredelse av første ledd, slik overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, så lenge en strengere straffebestemmelse ikke får anvendelse, jf. § 31 annet ledd.

En naturlig språklig forståelse av «grov overtredelse» tilsier at det er snakk om de mest alvorlige bruddene på akvakulturloven.

Hvilke momenter som inngår i vurderingen av om overtredelsen er *grov*, fremgår av § 31 annet ledd siste punktum.

Det skal blant annet legges særlig vekt på om 1) den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor. Det kan umiddelbart trekkes linjer til momentene for ileggelse av overtredelsesgebyr i § 30, bare at her er gevinst eller potensiell gevinst større.

Andre momenter som inngår i vurderingen av grov overtredelse er om 2) overtredelsen har skjedd systematisk og over tid. Bestemmelsen sikter på å straffe de som systematisk unngår etterlevelse av regelverket over lang tid.

Videre skal det særlig legges vekt på om 3) overtredelsen har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade og om miljøskade som følge av overtredelsen er uopprettelig.

Ordlyden er klar og tydelig, den henger i tråd med de hensyn og prinsipper som ligger bak akvakulturloven- og er kanskje den tyngste faktoren i vurderingen av om overtredelsen er grov eller ei.

Det er således ikke et vilkår at overtredelsen har resultert i miljøskade, så lenge det er voldt fare for det kan overtredelsen anses som grov, jf. § 31 annet ledd.

Et eksempel fra rettspraksis er HR-2016-2507-A, saken omhandlet foretaksstraff ovenfor et oppdrettsselskap. Daværende daglig leder i selskapet sto ansvarlig for å innhente og rapportere informasjon vedrørende gjennomsnittlig beholdning av hunnlus per fisk. Vedkommende ble dømt på flere tiltalepunkter, disse ble i ulik grad vektlagt av førstevoterende.

Blant annet ble daglig leder tiltalt for å levere falske rapporter for 4 akvakulturanlegg, 26 ganger over seks måneder. Dette skjedde på tross av at det var foretatt tellinger på anleggene.⁹⁰

Daglig leder hadde heller ikke fulgt reglene for hvor mye lakselus det er tillatt å ha i anleggene. På tre anlegg var det i snitt mellom 1,7 og 8,33 voksne hunnlus per laks, som tidligere drøftet er grensen 0,5 hunnlus per fisk.⁹¹

I relasjon til straffenivået vektlegger Førstevoterende i avsnitt 32 det faktum at lakselus er et betydelig problem for norsk oppdrettsnæring. Videre fremhever Førstevoterende at reglene for rapportering av lakselus er tillits- og samvittighetsbasert, og at en lojal etterlevelse av reglene er nødvendig for å holde lusebestanden nede.⁹²

Således tilsier hensynet til dyrevelferden, unngå smitte og resistens, samt næringens renommé og inntjeningsevne at de som ikke følger regelverket må straffes strengt.⁹³

Fra avsnitt 33 til 39 subsummerer Førstevoterende forholdene, og uttaler blant annet at det å oppgi falske opplysninger var det mest graverende forholdet.⁹⁴ Videre vektlegges det at det har skjedd en utvikling i rettspraksis og lovgivning at miljøkriminalitet skal straffes strengere enn tidligere.⁹⁵

Resultatet på dommen ble en foretaksbot på 6 millioner kroner, og daglig leder fikk en fengselsstraff på 6 måneder.

Dommen er et tydelig eksempel på hvor avgjørende det er for akvakulturnæringen å etterleve reglene. Man ser også en utvikling i gjeldende rett ved at miljøkriminalitet blir straffet hardere.

⁹⁰ HR-2016-2507-A avsnitt 16 og 17

⁹¹ HR-2016-2507-A avsnitt 20

⁹² HR-2016-2507-A avsnitt 32

⁹³ HR-2016-2507-A avsnitt 32

⁹⁴ HR-2016-2507-A avsnitt 33

⁹⁵ HR-2016-2507-A avsnitt 40

4.7 Skal det fattes vedtak om administrative sanksjoner eller straff?

Det kan være vanskelig å skille mellom hvilke overtredelser som bør straffes, og hvilke som bør sanksjoneres.

Forarbeidene ⁹⁶ er en god veileder for denne vurderingen, og uttaler at:

«Det er en nær sammenheng mellom vurderingen av om et overtredelsesgebyr skal ilegges og hvor stort det i tilfelle skal være, og vurderingen av om en skal velge å forfølge lovovertrødelse med straff eller overtredelsesgebyr (sporvalget). Når forvaltningen står overfor en lovovertrødelse, vil en riktig fremgangsmåte være å ta utgangspunkt i vurderingsmomentene som er inntatt i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven § 30. Dersom forvaltningen etter en gjennomgang av disse momentene kommer til at det er tale om en så alvorlig overtredelse at straff er riktig forfølgingsmåte, så bør straffesporet velges. Det vil være en god indikasjon på at overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes, at forvaltningen anser et riktig sanksjonsnivå å ligge over det lovfestede taket for overtredelsesgebyr.»⁹⁷

Dette oppsummerer godt vurderingen av om straff eller sanksjon bør velges, dette er en stor gråsoner hvor en helhetlig vurdering med vektlegging av ulike momenter avgjør utfallet i saken.

Det blir opp til myndighetene å avgjøre om det skal fattes vedtak om administrativ sanksjon, eller om saken skal sendes videre til påtalemyndigheten for videre etterforskning om straff.

5 Rett i utvikling

5.1 Innledning

Som nevnt tidligere skal akvakultur driftes på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10 første ledd. Dette er å anse som en *rettslig standard* ettersom ny forskning og kunnskap vil endre terskelen for hva som anses å være *forsvarlig*.

⁹⁶ Prop. 103 L (2012-2013)

⁹⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 110

Dette medfører at nye vurderinger må gjøres i relasjon til regelverket, og i så fall om noe bør endres. Siden akvakulturregelverket er sterkt preget av hensyn og prinsipper trengs det ikke like hyppige lovendringer, dette fordi tolkningsmomentene i vurderingene sterkt preges av hensyn. Et eksempel på dette er nettopp denne rettslige standarden i akvakulturloven § 10.

Videre er det enkelt for myndighetene å vedta forskrifter, dersom det er behov for det. Som følge av at akvakulturnæringen er pliktig å følge disse forskriftene, vil det kunne medføre et behov for rask omstilling. Dette kan gå på bekostning av forutsigbarheten i næringen, og som vi har sett i kapittel 4 medføre straff og sanksjoner.

5.2 Mattilsynets forslag om ny forskrift

Et eksempel på dette er Mattilsynets forslag om ny lakselusforskrift, i januar 2020 ble denne sendt ut på høring.⁹⁸ En av katalysatorene for ny forskrift er situasjonen med utbredt resistens mot legemidler og innovative metoder for ikke-medikamentelle metoder for behandling av lus.

Med ny lakselusforskrift er det naturlig at pliktene for behandling av lus endres og eller suppleres. Det må kunne sies at dette utfordrer forutsigbarheten, men siden ny forskrift kun er på høring gir denne liten rettskildemessig verdi, spesielt i relasjon til mitt tema.

Likevel er det fastsatt noen mål for ny lakselusforskrift. Blant annet har den som mål å bremse eller snu resistensutviklingen.⁹⁹ Man må kunne anta at dette intervensjoner med dagens behandling mot lakselus, og at næringen må kunne omstille seg raskt, og forberede seg på nye (og muligens mer kostbare) måter å behandle lusen.

5.3 Fiskehelse rapporten 2021

Hvert år publiserer Veterinærinstituttet sin Fiskehelse rapport som danner bildet av fiskehelsen i Norge. Fiskehelse rapporten fra 2021 konkluderer med at helse- og velferdssituasjonen for norske oppdrettsfisk ikke er god.¹⁰⁰

⁹⁸ Mattilsynet (2016) (URL tilgjengelig i kildelisten)

⁹⁹ Mattilsynet (2016) (URL tilgjengelig i kildelisten)

¹⁰⁰ Edgar Brun, «Det går på fiskehelse løs», i Fiskehelse rapporten 2021, Veterinærinstituttet 2022, s. 4.

Fiskehelse rapporten fra 2021 konkluderer videre med at «[m]åten næringen er regulert på med fokus på vekst ut fra en grense for lakselus, går på helsa løs.». ¹⁰¹

Det er med det fortsatt store utfordringer på tross av det omfattende detaljregulerende regelverket. Dette tatt i betraktning Mattilsynets forslag om ny lakselusforskrift, med mål om å stoppe eller reversere fiskens økende resistens mot legemidler, indikerer at det kan komme store endringer i regelverket i årene fremover. ¹⁰²

5.4 Avsluttende bemerkninger

Selv om regelverket i akvakulturregelverket er fragmentert og relativt omfattende, er det klare regler for hva en er pliktig til å gjøre i driften av et akvakulturanlegg. Noen regler er preget av skjønnsmessige vurderinger, andre detaljregulerer driften ned til hver enkelt fisk.

Utgangspunktet om at tilsynsmyndighetene først prøver å få et ulovlig forhold opphørt gjennom å pålegge tiltak styrker forutsigbarheten i næringen. Det er ikke pønale hensikter bak store deler av sanksjonsregelverket, det er rom for å gjøre feil og få mulighet til å gjøre opp for seg.

Som nevnt tidligere ble omsetnings- og sykdomsforskriften ¹⁰³ opphevet gjennom forskrift ¹⁰⁴ den 28. april 2022, det er tydelig at dette er en rett i utvikling. I årene fremover må man forberede seg på en endring av regelverket, noe som vil kunne gå på bekostning av forutsigbarheten. Myndighetene har som nevnt bred adgang til å endre regelverket for å sikre ivaretagelse av de hensyn og prinsipper som ligger bak regelverket.

¹⁰¹ Veterinærinstituttet (2022) (URL tilgjengelig i kildelisten)

¹⁰² Mattilsynet (2016) (URL tilgjengelig i kildelisten)

¹⁰³ Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (OPPHEVET)

¹⁰⁴ Forskrift 6. april 2022 nr. 629 om endring i forskrifter om akvatiske dyr ved fastsetting av dyrehelseforskriften

Kildeliste

Lover

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.

(matloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

Forskrifter

Forskrift 17. juni 2009 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg

(akvakulturdriftsforskriften).

Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i

akvakulturanlegg. (lakselusforskriften)

Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur)

Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (OPPHEVET)

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften)

Forskrift 6. april 2022 nr. 629 om endring i forskrifter om akvatiske dyr ved fastsetting av dyrehelseforskriften

Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven

Lovforarbeider

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)

Ot.prp.nr.100 (2002-2003)

Prop. 103 L (2012-2013)

NOU 2003:15

Rettspraksis

Rt. 1970 s. 1235

Rt. 2014 s. 620

HR-2016-2507-A

LG-2008-21330

TNOHO-2013-163077

Juridisk litteratur

Mellbye (2018)

Mellbye, Halfdan. Rettslig regulering av norsk akvakultur, Universitetsforlaget, 2018

Offentlige dokumenter

SSB (2022), «Fakta om Norsk næringsliv», <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-naeringsliv>, (lest 2. mai 2022)

Veterinærinstituttet (2022) Pressemelding, «Fiskehelse rapporten 2021: Betydelige helse- og velferdsutfordringer i norsk fiskeoppdrett», 8. mars 2022, <https://www.vetinst.no/nyheter/fiskehelse rapporten-2021-betydelige-helse-og-velferdsutfordringer-i-norsk-fiskeoppdrett> (lest 2. mai 2022)

- Mattilsynet (2016) Pressemelding, «Ny lakselusforskrift», 14. september 2016, sist endret 25. juni 2021,
https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_sjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift.25694#:~:text=En%20ny%20lakselusforskrift%20skal%3A,resistensutviklingen%20%2D%20dersom%20det%20er%20mulig. (lest 2. mai 2022)
- Mattilsynet (2018) Pressemelding, «Lakselus», 29. januar 2018, sist endret 7. februar 2022,
https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_sjellsykdommer/lakselus/#:~:text=Det%20skal%20til%20enhver%20tid,lakselus%20ikke%20kommer%20over%20grensen. (Lest 2. mai 2022)
- Havforskningsinstituttet (2017) Pressemelding, «Rømt oppdrettslaks påvirker genetikken til ville laksebestander langs hele kysten», 20. april 2017, sist endret 24. november 2017,
<https://www.hi.no/hi/nyheter/2017/04/romt-oppdrettslaks-pavirker-genetikken-til-ville-laksebestander-langs-hele-kysten> (Lest 2. mai 2022)
- Havforskningsinstituttet (2018) Hoddevik, Beate, «Lus og rømt oppdrettsfisk er de største miljøutfordringene», 20. februar 2018, sist endret 3. juli 2018,
<https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/februar/lus-og-romt-oppdrettsfisk-er-de-storste-miljoutfordringene> (Lest 2. mai 2022)

Brun (2022) Brun, Edgar, «Det går på fiskehelsa løs», i Fiskehelsereporten 2021, Veterinærinstituttet 2022 (lest 2. mai 2022)

Fiskeridirektoratet (2021) Pressemelding, «Rømmingsstatistikk», 26. april 2022, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Roemningsstatistikk> (Lest 2. mai 2022)

Annet

Misund (2021) Misund, Bård, «Fiskeoppdrett», i Store Norske Leksikon på snl.no. Hentet 2. mai 2022 fra <https://snl.no/fiskeoppdrett> (Lest 2. mai 2022)

Kvistad (2018) Kvistad, Are, «Vår nullvisjon», i Sjømat Norge på sjomatnorge.no. Hentet 2. mai 2022 fra <https://sjomatnorge.no/nullvisjon/> (Lest 2. mai 2022)

Fiskeridirektoratet (2022) Fiskeridirektoratets erfaringsbase om rømming, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/erfaringsbase-romming> (Lest 2. mai 2022)

