



UiT Norges arktiske universitet

Juridisk fakultet

Et overordnet rettslig perspektiv på fiskevelferd i akvakulturnæringen

Hvor er vi og hvor går veien videre?

JUR 3902 V24 Nina Karlsen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Bakgrunn for oppgavens tema.....	2
1.3	Begrepsavklaringer og avgrensninger.....	5
1.4	Metodebetraktninger	8
1.4.1	Forvaltningspraksis som rettskildefaktor	9
1.5	Oppgavens struktur	10
2	Rettskildebildet.....	10
2.1	Sektorlovgivning og harmonisering.....	10
2.2	Etisk plattform for dyrevelferdsloven	11
2.3	Fullmaktslovgivning og forskriftsregulering	12
2.4	Kunnskapsbasert lovgivning og forvaltning	15
2.4.1	Kunnskapsleverandører.....	17
2.5	Balansering av hensyn.....	19
3	Tilsyn med fiskevelferd i akvakulturnæringen.....	21
3.1	Mattilsynet.....	21
3.2	Oppdretternes internkontroll og rapporteringsplikt.....	24
4	Hva er god fiskevelferd?	27
4.1	Kvantifiserbare velferdsindikatorer.....	27
4.1.1	Luseforekomst.....	28
4.1.2	Dødelighet.....	29
4.2	De primære rettskildene	30
4.3	Mattilsynspraksis som utdyper kravene til fiskevelferd.....	32
4.3.1	Akvakulturdriftforskriftens § 5, tredje ledd (helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig drift)	33
4.3.2	Akvakulturdriftsforskriften § 34, 1. ledd (avliving av fisk).....	35

4.3.3	Akvakulturdriftsforskriften § 28, 1 (håndtering og stell).....	39
4.3.4	Forskrift om lakselusbekjempelse § 8 (grenser for lakselus og tiltak).....	41
5	Mattilsynets verktøykasse; reaksjoner og sanksjoner	42
5.1	Forvaltningsmessig reaksjon, administrativ sanksjon og straff	42
5.2	Veiledning	44
5.3	Pålegg (enkeltvedtak).....	45
5.4	Tvangsmulkt.....	48
5.5	Overtredelsesgebyr.....	49
6	Avsluttende diskusjoner	51
6.1	Bukken og havresekken?.....	51
6.2	Reaksjonenes og sanksjonenes begrensninger	52
6.3	Større individfokus for å realisere lovens formål?	54
7	Kildeliste	56
7.1	Lover og forskrifter	56
7.2	Internasjonale kilder	57
7.3	Lov- og forskriftsforarbeider.....	57
7.4	Rettsavgjørelser.....	58
7.5	Forvaltningspraksis	58
7.6	Rapporter, rettleddinger og liknende.....	59
7.7	Litteratur.....	62

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Oppgaven søker gjennom et overordnet blikk å løfte hvordan fiskevelferd i oppdrettsnæringen reguleres. Sentrale spørsmål er hvordan regelverket blir til, hvem som er involverte i denne utviklingen, hva som er gjeldende rett og ikke minst hvordan håndhevingen foregår. Det vil være hovedfokus på Mattilsynets rolle og dere oppfølging av fiskevelferd i næringen. Viktige spørsmål er hvilke implikasjoner reguleringen og Mattilsynets praksis har for oppdrettsnæringens aktiviteter, og hva som ser ut til å være effekten av denne rettstilstanden på fiskevelferden for oppdrettslaks og rensefisk.

Akvakulturnæringen er regulert av flere sektorovergripende lover, hvor Lov 19. juni 2009 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) og Lov 19. desember 2003 om matproduksjon og mattrygghet m.v (matloven) er de mest relevante med tanke på dyrevelferd. Matloven har som formål å fremme «god dyrehelse» jf. § 1, mens dyrevelferdslovens formål er «å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr», jf. § 1. Lov 17. juni 2005 om akvakultur (akvakulturloven) har på sin side som ett av sine formål å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft», jf. § 1. Kombinert med en politisk målsetning om fortsatt vekst¹ viser dette at næringen først og fremst er en eksportnæring. I arbeidet med oppgaven har det etter hvert fremstått viktig å presisere dette spenningsfeltet mellom akvakulturlovens formål og de formål som fremkommer av dyrevelferdsloven og matloven, og videre undersøke om dagens situasjon kan være resultat av en slagside mot akvakulturlovens formål og de politiske målsetninger for næringen.

Både dyrevelferds- og akvakulturfeltet har vært rettsområder med stor utvikling de siste årene, og det fremstår betimelig å studere hva som har fått mest gjennomslag ved reguleringen av oppdrettsnæringen. Det vurderes særlig interessant å fordype seg noe i dette på bakgrunn av dagens situasjon, hvor det ser ut til å være bred enighet om at fiskevelferden

¹ Innst. 361 S (2014-2015). Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, s. 1; Prop.1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet, s. 116; NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskapning, s. 9

innen oppdrettsnæringen ikke er tilfredsstillende. Status for fiskevelferden innen næringen må i dette perspektivet nødvendigvis belyses.

1.2 Bakgrunn for oppgavens tema

Akvakulturnæringen har hatt en rivende utvikling i Norge siden 70-tallet og er i dag vår største husdyrproduksjon². Næringen er i tillegg en betydelig bidragsyter til eksport tilknyttet havbruk, kun olje- og gassindustrien eksporterer mer.³

Teknologiske nyvinninger har muliggjort stadig større produksjon, og næringen har enorm verdiskapning og stor profitt, på tross av at resultat før skatt og driftsmargin har sunket noe siden 2016.⁴ Marginene er allikevel svært gode sammenliknet med øvrige nasjonale næringer. Parallelt med utvikling innenfor akvakulturnæringen, har dyrevelferd blitt et stadig viktigere tema for oss som samfunn og forbrukere. Fisk har i denne sammenheng vært utsatt for stemoserlig behandling. Dette henger nok i stor grad sammen med at fisk lenge ikke ble sett på som «sansende dyr».⁵ Følgen ble lite søkelys på hvordan regulering av dyrevelferd skulle omfatte fisk. Etter hvert som fisken ble ansett å nyte samme rettigheter som andre dyr, og også et forflyttet fokus fra vern til velferd, har en ny utfordring vært usikkerhet knyttet til hva som utgjør god fiskevelferd og videre hvordan de aktuelle bestemmelser skal tolkes.

Dyrevelferd er altså blitt viktigere enn noensinne, og innenfor oppdrettsnæringen taler mye for at fiskevelferd i stor grad påvirker kvaliteten på matfisken som produseres. Dette er også Riksrevisjonens klare utgangspunkt i deres rapport om myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen fra 2017 til 2022.⁶ Fiskevelferd kan altså få stor betydning for den eksportandelen Norge til enhver tid opprettholder i verdensmarkedet, og dermed også i hvilken grad formålet med akvakulturloven oppfylles.

² Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2023*. s. 10

³ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s. 6.

⁴ NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskapning, s. 21

⁵ St. meld. Nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd, s. 37, s. 48

⁶ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s. 6.

Oppdrettsnæringen har med andre vært gjenstand for intensivt fokus de siste årene. Både politisk og i media har næringen fått stor plass, men også forvaltning, faginstusjoner og kontrollorganer har sett nærmere særlig på temaet fiskevelferd. Bakgrunnen ser i stor grad ut til å ha vært rekordhøy laksedødelighet⁷ i oppdrettsvirksomhetens sjøfase⁸ de siste årene. Riksrevisjonen la 8.juni 2023 frem ovennevnte rapport for Stortinget. Under arbeidet med rapporten ble myndighetenes rolle knyttet til fiskevelferd og -helse satt under lupen, og funnene resulterte i nokså flengende kritikk av innsatsen på området. Konklusjonene var blant annet at tillatelsessystemet ikke fremmer god fiskehelse, at utprøving og introduksjon av ny teknologi ikke følges tilstrekkelig opp knyttet til fiskevelferd, og at det mangler tiltak for å redusere sykdomsutfordringer blant oppdrettsfisken. Rensefiskens kår spesielt ble også studert, og funnene var at de er dårlig tilpasset merdelivet, har store sykdomsutfordringer og uforholdsmessig høy dødelighet⁹. Rensefisk er typisk rognkjeks eller andre leppefisker, som brukes for å fjerne lakselus på oppdrettslaksen. Disse kan fanges vilt, men oppdrettes også for å kunne brukes i laksemerdene.

Veterinærinstituttets fiskehelsesrapport for 2023 aktualiserer ytterligere temaet fiskevelferd i oppdrettsnæringen¹⁰. Ved lansering av rapporten som ble sendt direkte 12. mars 2023 fra Tekna sine websider, rådet en erkjennelse av at utviklingen for oppdrettslaksens velferd slett ikke har gått i riktig retning tross økt fokus, og presentasjoner og innspill under lanseringen kan tyde på at 2023 bør noteres som et foreløpig bunnpunkt med rekordhøy dødelighet.¹¹

Flere grove og sanksjonerte fiskevelferdsbrudd har videre nådd media de siste årene, og særlig inntrykk gjorde kanskje saken hvor mattilsynet avdekket et stort antall syk laks i Salmars anlegg ved Hjortøya. Ved et uanmeldt tilsyn ved anlegget i april 2023 kunne

⁷ Sommerset I, Wiik-Nielsen J, Moldal T, Oliveira VHS, Svendsen JC, Haukaas A og Brun E. *Fiskehelsesrapporten 2023*, Veterinærinstituttets rapportserie nr. 8a/2024, utgitt av Veterinærinstituttet 2024, s. 8

⁸ Perioden fra settefisken (smolt) settes ut i sjøanlegg

⁹ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s. 11

¹⁰ Sommerset I, Wiik-Nielsen J, Moldal T, Oliveira VHS, Svendsen JC, Haukaas A og Brun E. *Fiskehelsesrapporten 2023*, Veterinærinstituttets rapportserie nr. 8a/2024, utgitt av Veterinærinstituttet 2024

¹¹ Se note 8

Mattilsynet registrere store mengder fisk med såkalte vintersår etter mekanisk avlusningsbehandling. Fisken skulle vært fjernet fra merdene og slaktet, men hadde i stedet blitt stående i sjøen uforholdsmessige lenge med det som er dokumenterte smertefulle skader.¹² Salmar ble av Mattilsynet sanksjonert med maksimumsgebyret for lovbruddet.¹³ Senere samme år ble det gjennom nok et uanmeldt tilsyn, denne gangen ved ett av Lerøy sine anlegg, avdekket at store mengder død eller døende laks ble pumpet om bord i slaktebåter. Mattilsynets klare oppfatning var at disse fiskene ureglementert skulle selges som fersk matfisk.¹⁴

Etter en intern granskning knyttet til eierskifte i selskapet Pure Norwegian Seafood, kunne man i februar i år også registrere at selskapet selv gikk ut og informerte om en årelang praksis med salg av laks som etter norsk regelverk ikke kvalifiserer som matfisk, blant annet selvdød, skadet og kjønnsmoden fisk. Urovekkende nok var ikke dette avdekket på tross av kontroller fra myndighetene.¹⁵

Hendelser som dette er egnet til å skade tilliten til norsk laks, både nasjonalt, men også i land vi eksporterer store mengder til. På tross av at norsk laks generelt har nytt et godt omdømme, har det vært tilfeller hvor viktige eksportland har reagert på kvaliteten på laksen de har fått levert. Israel sendte i 2023 tilbake flere partier laks med ytre skader, og rapporter fra Mattilsynet bekrefter at laksen var beheftet med såkalte vintersår.¹⁶ Dette illustrerer at fiksevelferd har stor betydning for matkvaliteten og for norsk laks' renommé utenlands, og kan følgelig få store økonomiske konsekvenser for landets eksport.

¹² Bjørn Olav Nordahl, Maria Hasselgård og Espen Sandmo, «Varsler rekordgebyr til norsk oppdretts-gigant», NRK 08.juni 2023 [nettartikkel], <https://www.nrk.no/dokumentar/varsler-rekordgebyr-til-norsk-oppdretts-gigant-1.16438829> (lest 16.mai 2024)

¹³ 15 G, jf. Forskrift 30.juni 2014 om gebyr etter dyrevelferdsloven, § 6

¹⁴ Ole Reinert Omvik og Ann Cecilie Remen, «Mattilsynet mener syk og selvdød laks var på vei til forbrukerne», NRK 11.oktober 2023, [nettartikkel], <https://www.nrk.no/norge/mattilsynet-mener-syk-og-selvdod-laks-skulle-selges-som-fersk-matfisk-1.16588744> (lest 16.mai 2024)

¹⁵ Pure Norwegian Seafood, «Pure Norwegian Seafood har avdekket ulovlig salg av laks», 01.02.2024 [pressemelding], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18044943/pure-norwegian-seafood-har-avdekket-ulovlig-salg-av-laks?publisherId=17848723&lang=no> (lest 16.mai 2024)

¹⁶ Mattilsynets saksreferanse 2023/144314

I tillegg; etter at en av de største oppdrettseierne i landet, Gustav Witzøe, i full offentlighet tok til seg kritikk og medga at dyrevelferden for oppdrettslaksen er for dårlig og har utviklet seg feil retning, kan det ikke være tvil om at vi står ovenfor en nasjonal utfordring som også handler om regulering og håndheving.¹⁷

1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger

«Akvakultur» defineres i Forskrift 17.06.2008 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) som «produksjon av akvatiske organismer. Som produksjon regnes ethvert tiltak for å påvirke akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet». Dette legges til grunn i oppgaven.

Forståelsen av hva som ligger i begrepet «dyrevelferd» kan variere og det finnes flere alternative definisjoner. I forarbeidet til ny dyrevernsløy uttales at dyrevelferd i stor grad har samme innhold som «det mer hverdagslige begrepet trivsel». Dyrets «subjektive og mentale tilstand» skal ligge til grunn for vurderingen av velferden, og «ved å ta utgangspunktet i dyrets opplevelse er en relevant definisjon at dyrevelferd er individets subjektive opplevelse av sin mentale og fysiske tilstand som følge av dets forsøk på å mestre sitt miljø». ¹⁸

Det presiseres at dyrevelferd som utgangspunkt beskriver enkeltindividets tilstand, og at god dyrevelferd i størst mulig grad «baseres på objektive, faglige kriterier og vil variere ut fra dyrets egenart». Samtidig åpner man for at det kan være behov for å vurdere dyrevelferden samlet på fiskemerdnivå, og at spesiell oppmerksomhet da må rettes mot «de individer som kommer dårligst ut». Det presiseres at enkeltindividets dårlige fiskevelferd ikke nødvendigvis innebærer at «den samlede dyrevelferden» ikke er god. ¹⁹ Dette vil gjennomgangen av saker Mattilsynet har behandlet også vise.

¹⁷ [Lars Håkon Grønning \(red.\), «Witzøe om laksedødelighet: - det gjør noe med hele deg», 12. mars 2024, \[nettartikkel\], https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/eJb07M/witzoe-om-laksedoedelighet-det-gjoer-noe-med-hele-deg](https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/eJb07M/witzoe-om-laksedoedelighet-det-gjoer-noe-med-hele-deg) (lest 16.mai 2024)

¹⁸ Ot.prp. nr. 15 (2008-2009), s. 93

¹⁹ Jf. note 18

I forarbeider til ny akvakulturlov er «fiskevelferd» definert som «livskvalitet som oppfattet av fisken selv» og videre blir fiskehelse innfortolket i begrepet.²⁰ Dette legges til grunn i oppgaven.

Hovedtyngden av produksjonen i norsk akvakulturnæring består av atlantisk laks.²¹ Tilknyttet denne produksjonen benyttes rensefisk som tiltak mot den skadelige lakselusen. Oppgaven vil derfor rette seg mot produksjon som inkluderer disse dyrene. Hovedfokus er sjøfasen av produksjonssyklusen for atlantisk laks. For rensefiskens velferd vil oppgaven både se på selve oppdrettet av rensefisk, men også rensefiskens kår «under arbeid» i laksemerdene. Begrepene *oppdrettsnæringen* og *akvakulturnæringen* brukes om hverandre, og vil i oppgaven brukes om samlingen av aktører som driver oppdrett av laks til sjøs, samt oppdrett av rensefisk. Det avgrenses mot landbasert lakseoppdrett.

I oppgaven vil begrepet *akvakulturlovgivning* benyttes, og vil da ha samme innhold som definisjonen som følger av FOR 2004.03.19 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur) § 3. Akvakulturlovgivningen er i forskriften definert som akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven, jf. § 3, jf. § 2.

I behandlingen av reaksjoner og sanksjoner for brudd på regler om fiskevelferd vil oppgaven i all hovedsak fokusere på Mattilsynets praksis rettet mot foretak i næringen. Dette begrunnes med at det primært er Mattilsynet som følger opp fiskevelferden, og videre at sanksjoner knyttet til fiskevelferd i stor grad ser ut til rettes mot foretak.²²

Arbeidet med oppgaven har aktualisert to temaer, som det dessverre ikke blir plass til å behandle videre. Disse avgrenses det dermed mot, men det ansees forsvarlig å presentere dem kort for å vise at problemstillingene er sett og samtidig påpeke deres relevans.

For det første gjelder dette forholdet til Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) ved bruk av administrative sanksjoner. Disse regnes i utgangspunktet ikke som straff i norsk

²⁰ NOU 2023:23, s. 115

²¹ NOU 2023:23 s. 21

²²Ved ett tilfelle har Høyesterett en fysisk person blant annet for brudd med akvakulturdrikkforskriftens overordnede formål om forsvarlig fiskevelferd, jf. Rt. 2015 s. 44

rett og omfattes dermed ikke av domskravet i § 96 Lov 1814.17.05 Kongeriket Norges Grunnlov.²³

Praksis fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) etablerer imidlertid at administrative reaksjoner er å regne som straff etter EMK. Ved å ilegge administrative sanksjoner oppstår dermed en risiko for at en reagerer med det som vurderes som straff etter EMK uten at sentrale menneskerettigheter som følger av våre folkerettslige forpliktelser blir fulgt. Det som særlig kan komme på spissen i slike tilfeller er retten til en rettferdig rettergang²⁴, legalitetskravet²⁵ og forbudet mot gjentatt straffeforfølgning²⁶.

Tilsynsmyndighetene har dermed et viktig ansvar for at disse sentrale rettsikkerhetsgarantiene blir fulgt i praksis. Dette vil ikke behandles nærmere, men det henvises kort til at dette er oppstilt som en forutsetning av lovgiver.²⁷

Derneft oppstår det spørsmål om oppdretterne²⁸ kan ha rett på vern mot selvinkriminering knyttet til den omfattende rapporterings- og informasjonsplikten som følger av akvakulturlovgivningen, jf. oppgavens pkt. 3.3. Vernet er innfortolket i EMK art. 6 nr. 1, og aktualiseres særlig idet straffesiktelse foreligger. Det kan allikevel også komme til anvendelse ved forvaltningsmessige sanksjoner dersom disse vurderes å være straff etter EMK.²⁹ Dette vil ikke drøftes nærmere, men det presiseres at temaet er inkludert i retningslinjene som gjelder for samarbeid mellom politiet og Mattilsynet i dyrevelferdssaker. Der fremheves at avhengig av situasjonen kan selvinkrimineringsvernet utgjøre en skranke for hvor langt opplysningsplikten til kontrollobjektene strekker seg ovenfor tilsynsmyndigheten.³⁰

²³ Rt. 2014 s. 620, avsnitt 52 - 55

²⁴ EMK art.6

²⁵ EMK art. 7

²⁶ EMK tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1

²⁷ Prop. 62 L (2015-2016), s. 1.

²⁸ Høyesterett har oppklart at foretak også kan være beskyttet av vernet mot selvinkriminering, jf. HR-2011-1118-A

²⁹ Prop. 62 L (2015-2016), s. 134-135

³⁰ Økokrim og Mattilsynet, *Retningslinjer for samarbeid mellom politiet og Mattilsynet i dyrevelferdssaker*, s. 20

1.4 Metodebetraktninger

Det vil i oppgaven være deskriptive deler som søker å vise måten fiskevelferd innenfor akvakulturnæringen reguleres og håndheves på. Funnene i dette arbeidet viser at det er mange aktører og kilder involvert på ulike nivåer, og det er derfor vurdert hensiktsmessig å beskrive noen av disse for å vise den sammensatte dynamikken på rettsområdet. Disse delene er altså ikke med som sidefyll, men er ment å illustrere den sammensatte og komplekse rettslige organiseringen av næringen, selv om hovedfokus altså er på Mattilsynets rolle.

Det er ellers viktig å presisere et særskilt forhold ved reguleringen av dyrevelferd i akvakulturnæringen, nemlig dens sektorovergripende karakter. Verken dyrevelferdsloven eller matloven har bestemmelser som bidrar til å oppklare kravene til fiskevelferd spesielt. Reguleringen gjelder dyr som gruppe, og det er ingen artstilpasning i lovene. Det er også et poeng at det er lite å hente i lovforarbeider knyttet særskilt til fiskevelferd. Øvrige kilder utarbeidet av eller på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet vil derfor få noe større plass enn de normalt ville fått etter alminnelig juridisk metode, eksempelvis faglig støtte utarbeidet for å hjelpe Mattilsynets inspektører.³¹

Det foreligger ellers lite rettspraksis hvor fiskevelferd kommer på spissen.

Forvaltningspraksis får dermed fremtredende betydning i oppgaven, og Mattilsynets rolle og praktisering vil gjennomgående vies mye plass. Nedenfor vil noe av det som kjennetegner forvaltningspraksis som rettskildefaktor behandles kort.

For å få en forståelse av hvordan Mattilsynet følger opp oppdrettsaktørene i deres virksomhet har jeg sendt innsynskrav i en rekke saker, primært fra 2023. Disse er studert og i noen grad systematisert. Gjennomgangen avdekker at disse sakene, foruten å fortelle en del om hvordan Mattilsynet tolker rettsreglene, også gir et tydelig bilde av måten forvaltningen tilnærmer seg den rettslige oppfølgingen av næringen generelt på. Dette har vært viktige bidrag for å forstå saksgangen i oppfølgingen av næringen når det gjelder fiskevelferd, og har igjen reist spørsmål rundt betydningen av disse prosessene i seg selv.

³¹ Mattilsynet, *Hendelser med negativ effekt på fiskevelferd. Faglig støtte til inspektører*, desember 2021,

1.4.1 Forvaltningspraksis som rettskildefaktor

Forvaltningspraksis på lovregulerte rettsområder ansees i hovedsak å kunne presisere eller innskrenke tolkningen av rettsregler med hjemmel i lov.³² Dette følger særlig av legalitetskravet som følger av § 113 i Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.), som slår fast at inngrep fra myndighetene må ha hjemmel i lov.

Samtidig er det først etter at forvaltningsvedtak fremmes for domstolen at rettsapparatet vurderer og oppklarer den forvaltningspraksis som danner grunnlag for forvaltningens tolkning av rettsregler. Hvorvidt forvaltningen har gått utenfor det som følger av ordlyden, eller i stedet har bidratt til å oppklare tolkningsusikkerhet knyttet til en regel, vil i stor grad avgjøre hvordan domstolen stiller seg til forvaltningsorganets myndighetsutøvelse.³³

Mattilsynets oppfølging av fiskevelferd i akvakulturnæringen har ennå ikke nådd domstolen. De få domstolsavgjørelser som finnes om fiskevelferd har startet i rettsapparatet, ikke i forvaltningen. I mangel på slik rettspraksis tilsier hensyn til likebehandling og forutsigbarhet at Mattilsynets forvaltning er relevant som rettskilde, så lenge den ikke bryter med lovgiverviljen. Både forvaltningsvedtak, interne retningslinjer³⁴ og instruksjer fra overordnede organ vil inneholde tolkningsbidrag til forvaltningens forståelse av regelverket og bygger samtidig en forventning blant de personer (også juridiske) som forvaltes av myndigheten. Det er allikevel først når forvaltningspraksis kan sies å være en så langvarig og etablert praksis at det utgjør en sedvane, at det kan betraktes som en primær rettskilde i juridisk metode. Det er et generelt krav at «praksisen er konsistent og har vært fulgt over et lengre tidsrom», for at forvaltningens myndighetsutøvelse kan tillegges selvstendig vekt.³⁵ På dyrevelferdsområdet, og særlig innen akvakultur, kan en ikke vises til slik langvarig praksis

³² Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2. utgave, Universitetsforlaget, 2023, s. 242

³³ Viljar Johnsen Nerheim og Alexander Sæthern, *Forvaltningsrett før eksamen*, Fagbokforlaget 2021, s. 53

³⁴ Eksempelvis: Mattilsynet, *Hendelser med negativ effekt på fiskevelferd. Faglig støtte til inspektører*, desember 2021, https://mattilsynet-xp7prod.enonic.cloud/_/attachment/inline/c75953e5-b1df-46fc-8f6d-32172660432d:bdb421869ae30fc8b7490aa9d45c3a4611a0c114/Faglig%20st%C3%B8tte%20Hendelser%20fiskevelferd.pdf

³⁵ Skoghøy (2023), s. 243

på et ungt rettsområde som i stor grad har gjennomgått kontinuerlig utvikling. For formålet med denne oppgaven, som blant annet er å kartlegge Mattilsynets praksis og hvilken betydning denne har for næringen og fiskens velferd, vil forvaltningspraksis som kilde allikevel tillegges stor vekt.

1.5 Oppgavens struktur

I det videre vil oppgavens del 2 ta for seg det som kjennetegner akvakultur som rettsområde, inkludert betraktninger rundt dets sektorovergripende karakter og tilknytning til flere rettsfelt. Noen viktige rammer for rettsutviklingen og rettanvendelsen innenfor akvakulturfeltet vil også poengteres i punktene om kunnskapens rolle og balansering av ulike hensyn. Del 3 vil deretter redegjøre for tilsynet med næringen når det angår fiskevelferd, fortrinnsvis med fokus på Mattilsynets oppfølging. Næringsaktørens egen rolle gjennom den informasjons- og rapporteringsplikt de har ovenfor tilsynsmyndigheten vil imidlertid også belyses. I del 4 er fokus å oppklare hvilke rettslige krav som stilles til god fiskevelferd, og en rekke kilder vil i denne sammenheng gjennomgås. Dette er på ingen måte en uttømmende gjennomgang av aktuelle rettskilder, det er derimot gjort et utvalg basert på Mattilsynspraksis det er gitt innsyn i. Etter dette gjennomgås de ulike virkemidlene Mattilsynet kan bruke ovenfor næringens brudd på reglene om fiskevelferd i del 5. I del 6 avsluttes så oppgaven med noen korte diskusjoner rundt utvalgte funn jeg har gjort i arbeidet.

2 Rettskildebildet

2.1 Sektorlovgivning og harmonisering

I dette kapittelet vil akvakultur som rettsområde beskrives. Det vil bli sagt noe om særlige forhold seg gjør seg gjeldende, og hva er beskrivende for lovgivningen og rettsanvendelsen på området.

Som nevnt i innledningen er dette et område med sektorovergripende lovgivning.

Fiskevelferd inngår både i dyrevelferdsretten og havressursretten, som begge er områder det vil være riktig å sortere under spesiell forvaltningsrett. Dette innebærer at forvaltningen er knyttet til særskilte fagområder, og har særlovgivning som kommer i tillegg til alminnelige forvaltningsregler.

Akvakulturloven regulerer deler av akvakulturnæringen, ikke minst tillatelsessystemet. Det er en spesiallov, som ble sanksjonert i 2005. Loven har ingen egne bestemmelser om fiskehelse og fiskevelferd, og som nevnt er det heller ikke et formål etter loven å fremme god fiskevelferd. Akvakulturdriftsforskriften som er gitt i medhold av loven har imidlertid en rekke bestemmelser av betydning.

Det er videre uttalt i lovforarbeider at det er «viktig at akvakulturloven utøves i lojalitet med matlovens hensyn. Dette innebærer at man i forvaltningen etter akvakulturloven må ta hensyn til folke- og fiskehelse og fiskevelferd slik at myndighetsutøvelsen etter akvakulturloven ikke motvirker disse hensynene».³⁶ Disse føringene er knyttet opp mot akvakulturlovens bærekraftformål.

På tross av manglende bestemmelser om fiskevelferd, må det altså etter disse uttalelsene legges til grunn at man ved anvendelse av akvakulturlovens bestemmelser, foretar en harmonisering med matloven og dyrevelferdsloven der fiskevelferd kommer på spissen. Lovgiver har fremhevet det generelle behovet for slik samhandling og harmonisering på området for dyrevelferd, hvor man ofte står ovenfor virksomheter hvor ulike regelverk og sektormyndigheter har en rolle i reguleringen.³⁷

2.2 Etisk plattform for dyrevelferdsloven

Den någjeldende dyrevelferdsloven kom i 2009, og var på mange måter et resultat av etiske føringer som ble lagt gjennom St. meld 12 (2002-2003). Regjeringen løftet frem behovet for, og utviklet, en etisk plattform som ifølge meldingen ville «få innflytelse på de mål som defineres for dyrevelferd, for offentlig regelverk og forvaltning.»³⁸ Et overordnet mål var at «norsk dyrehold og øvrige inngrep og reguleringer som berører dyr» skulle skje innenfor etiske og faglig akseptable rammer.³⁹

Et bærende element i den etiske plattformen, som også ble lovfestet i dyrevelferdsloven § 3, var at «dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker». Man

³⁶ Ot. prp nr. 61 (2004-2005), s. 53-54

³⁷ Ot.prp. nr. 15, om lov om dyrevelferd (2008-2009), s. 14

³⁸ St. meld 12 (2002-2003). Om dyrehold og dyrevelferd, s. 150.

³⁹ Op.cit

fikk altså på plass et slags rammeverk med sterke etiske og normative innslag, som forutsetter at dyr har rett på mer enn bare vern fra vanskjøtsel av ulik karakter.

Et slikt moralsk forankret utgangspunkt for reguleringen på et rettsområde, innebærer nødvendigvis at tidens tann, politiske målsetninger og samfunnsendringer vil få stor betydning for rettsutviklingen.

2.3 Fullmaktslovgivning og forskriftsregulering

Både matloven, dyrevelferdsloven og akvakulturloven er såkalte hjemmelslover som åpner for utstrakt fullmaktslovgivning gjennom forskriftsregulering. Forskrifter gitt i medhold av akvakulturlovgivningen utfyller reguleringen av dyrevelferd med mer detaljerte bestemmelser. Det er dermed sentralt å se hen til de formål hjemmelsloven/-e fremmer, ved anvendelse av forskriftene.

Det følger av forskrifter om myndighetsfordeling at myndighet til å utferdige forskrifter på akvakulturområdet er tildelt Nærings- og fiskeridepartementet⁴⁰ med hjemmel i henholdsvis matloven⁴¹ og dyrevelferdsloven⁴². I et forarbeid til Forskrift 19.desember 2003 om myndighetsfordeling etter matloven blir også Mattilsynets rolle i dette forskriftsarbeidet behandlet. Det er fremhevet at fastsettelse av forskrifter etter delegering fra Stortinget i hovedsak bør gjøres av departementene, men at Mattilsynet vil «ut fra sin kompetanse i stor grad kunne bistå departementene med forberedelser i form av praktisk utarbeidelse av utkast».⁴³ Samtidig uttales at Mattilsynet bør kunne få delegert kompetanse til å fastsette forskrifter av «utpreget teknisk/faglig kvalitet» så lenge «departementet blir forelagt disse før fastsettelse».⁴⁴

⁴⁰ Tidligere Fiskeri- og kystdepartementet

⁴¹ Forskrift 19.desember 2003 om myndighetsfordeling etter matloven

⁴² Forskrift 11.juni 2010 om delegering av myndighet til Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet etter lov om dyrevelferd

⁴³ PRE-2003-12-19-1790 Om delegasjon og myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

⁴⁴ Op.cit, fotnote 37

Det følger av forskriftens⁴⁵ del 3 at det sentrale Mattilsynet (altså ikke regionene) kan «fastsette, endre eller oppheve forskrifter» som gjennomfører EØS-rett i norsk rett, eller hvor Mattilsynet er gitt endringskompetanse «i den aktuelle forskrift».

Hovedregelen som følger av forskriften, er et krav om klarering fra departementene for «forskriftsutkast og høringsprosess». I selve forskriften har man imidlertid unntatt en rekke tekniske/faglige forskriftsutkast fra dette kravet. Mattilsynet må i stedet for slik klarering, kun oversende departementene høringsutkastet til orientering «senest tre arbeidsdager før utsendelse på høring».

Det følger videre av matloven § 23 at Mattilsynet kan «fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter uten forutgående høring» der dette følger av hensyn til våre internasjonale forpliktelser. Her oppstiller man altså adgang til å fravike den klare forvaltningsmessige hovedregel om høring før fastsetting, endring eller opphør av forskrift.⁴⁶ Bakgrunnen for dette er at det i slike tilfeller ofte vil være snakk om tiltak som må iverksettes straks av hensyn til dyrs helse, eller for å hindre import av produkter som vurderes som helsefarlige av EU.⁴⁷

Mattilsynet er altså også delegert en viss myndighet til å «fastsette, endre og oppheve forskrifter», og på deres egne sider kan man følge arbeidet deres med regelverksutviklingen.⁴⁸ Per i dag er det kun ett fiskevelferdsmessig forslag som er i prosessen. Dette forslaget vil behandles kort under punkt 2.3 om «kunnskapsbasert lovutvikling og forvaltning».

I en undersøkelse knyttet til de ulike departementenes regelarbeid knyttet til EØS-avtalen, uttales at der ansvaret for regelgjennomføringen er delegert, kan dette gi en indikasjon på hvor «hovedtyngden av den faglige kompetansen på området ligger». ⁴⁹ Det er i samme

⁴⁵ Op.cit., fotnote 35

⁴⁶ NOU 2019:5, s. 496

⁴⁷ Ot.prp. nr. 100, s. 159

⁴⁸ Mattilsynet, «regelverksutvikling», <https://www.mattilsynet.no/hoeringer> (sist lest 18.mai 2024)

⁴⁹ Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, *Departementenes EØS-arbeid*, 2021, s.126, <https://www.regjeringen.no/contentassets/66bfc3cfe6564edfb3d0de236aa328cb/departementenes-eos-arbeid.pdf>

rapport uttalt at Mattilsynet er en etat «med en stor EØS-portefølje»,⁵⁰ og at etaten er den eneste som «systematisk konsoliderer EØS-regelverk i norsk versjon».⁵¹ Selv om oppgaven ikke har fokus på den internasjonale dimensjonen av reguleringen av fiksevelferd, inkluderes dette for å vise at Mattilsynets faglige styrke og systematiske jobb også med regelverksutvikling.

I tillegg til utstrakt delegering av regelutviklingen på akvakulturens område, er en rekke forvaltningsinstanser involvert i flere sentrale beslutningsprosesser, hvor blant annet tillatelser som er gitt innenfor en sektor, kan stanses av forvaltningsinstanser i andre sektorer. Dette gjelder særlig med tanke på tildeling av tillatelser.⁵² Det er som følge av dette systemet generelt en utfordrende oppgave å redegjøre ryddig for regelverk og praktiseringen på akvakultområdet. Det er en relativt omforent holdning at den nasjonale reguleringen og oppfølgingen av næringen er komplisert og fragmentert, noe som også er et hovedfunn i en rapport⁵³ KPMG Law gjennomførte i forbindelse med Havbruksutvalgets arbeid med tillatelsessystemet.⁵⁴

Det er avslutningsvis verdt å nevne at lovgivningen spesifikt rettet mot akvakulturnæringen i stor grad har blitt til etter hvert som utfordringer har oppstått, og i tillegg har politisk klima og målsetninger hatt stor betydning for lovutviklingen. Det har etter manges syn manglet et helhetlig og fremtidsrettet fokus hvor man har klart å ta inn over seg de mange utfordringer næringen representerer, før problemene har blitt såpass prekære at ny regulering har presset seg frem. Synet får støtte i den nevnte KPMG Law rapporten.

⁵⁰ Op. cit, s. 17

⁵¹ Op.cit s.81

⁵² Fiskeridirektoratets Myndighetsoversikt etter akvakulturloven og forskrifter hjemlet i denne (per 20.03.2020); Eksempelvis lokalitetsklarering, jf. laksetildelingsforskriften § 3-1

⁵³ KPMG, *aquaculture license regimes: allocation of aquaculture licenses for salmonoids*, September 2023

⁵⁴ KPMG, «Ny KPMG-rapport peker på unødig kompliserte regler for akvakulturnæringen», 21. september 2023 [pressemelding] <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18001186/ny-kpmg-rapport-pek-er-pa-unodig-kompliserte-regler-for-akvakulturnaeringen?publisherId=16282382&lang=no>, sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet har selv uttalt at «dyrevelferdsloven må operasjonaliseres ved å forskriftsfeste klarere krav for akseptabel velferd» og påpeker at dette særlig gjelder for oppdrettsfisk.⁵⁵

2.4 Kunnskapsbasert lovgivning og forvaltning

Samtidig som den etiske plattformen er en viktig ramme for dagens dyrevelferdsrett, er rettsområdet utpreget avhengig av kunnskap og kompetanse, både for den lovgivning og for den rettsanvendelse som finner sted. Lovgiver presiserte i forarbeider til dagens dyrevelferdslov at «loven skal være en moderne lov som beskytter dyrene ut ifra faglig viten»⁵⁶, og det er også innført kompetansekrav blant annet for de som arbeider med dyrehold, jf. § 6. En viktig begrunnelse bak kompetansekravet er ifølge departementet at kompetente dyreeiere kan være «det viktigste virkemidlet for å oppnå god dyrevelferd».⁵⁷

Kunnskap og kompetanse er altså vurdert som svært sentralt for å sikre god behandling av dyr. Hva som utgjør god dyrevelferd må følgelig avgjøres ut fra den kunnskapen som foreligger om den enkelte art til enhver tid, og kravene vil derfor variere over tid og mellom ulike dyrehold og næringer.⁵⁸ Kontinuerlig forskning sikrer ny kunnskap og ikke sjelden et nytt syn på forhold man kanskje ikke har gitt tilstrekkelig oppmerksomhet tidligere. Et godt eksempel på nettopp dette er funn om rensefiskens dårlige forutsetninger for merdelivet. Dette ble behandlet i Riksrevisjonens rapport, hvor man fant at rensefisk i oppdrett har «store velferdsmessige utfordringer og høy dødelighet».⁵⁹

Et forhold som blant annet ble trukket frem i rapporten var hvor mange rensefisk som sannsynligvis dør etter lusebehandling, en behandling rensefisken verken har behov for eller effekt av.⁶⁰ Som en direkte følge av denne nye kunnskapen og fokuset på den, har Mattilsynet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet foreslått en endring av

⁵⁵ Mattilsynet, «Mattilsynets forslag til mål og tiltak for bedre dyrevelferd i Norge», 15.sept. 2023, pkt. 1.3 , <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1cda1267f364ec9a1c0e97e3136ce60/mattilsynets-forslag-til-mal-og-tiltak-for-bedre-dyrevelferd-i-norge.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

⁵⁶ Ot.prp. nr. 15, om lov om dyrevelferd (2008-2009), s. 8

⁵⁷ Ot.prp. nr. 15, om lov om dyrevelferd (2008-2009), s. 34

⁵⁸ Ot.prp. nr. 15, om lov om dyrevelferd (2008-2009), s.108

⁵⁹ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s. 26.

⁶⁰ Op.cit, side 30

akvakulturdriftsforskriftens § 28. Endringen som er foreslått skal ifølge høringen presisere et krav om å sortere ut rensefisk før lusebehandling.⁶¹ Rensefisken har ingen nytte av slik behandling, og kan tvert imot oppleve behandlingen som svært belastende. Der dagens bestemmelse åpner for unntak hvor rensefisken forblir i fiskegruppen under avlusning, vil forslaget avskjære for dette dersom det blir vedtatt.

I forbindelse med høringen ble følgende begrunnelse oppgitt: «Endringen er nødvendig for rensefiskens velferd og riktig lovanvendelse. Den vil bl.a. bidra til å følge opp funn i Riksrevisjonens rapport [...]». Her ser man tydelig den rolle kunnskap har for rettsutviklingen på området, og hvordan nye faglige funn kan aktivere Mattilsynets rolle som regelutvikler. Selv om Mattilsynet er en etat med faglig tyngde selv, driver de ikke med egen forskning, og er derfor avhengig av det de selv kaller «kunnskapsstøtteinstitusjoner» for å sikre dette kunnskapsgrunnlaget. I tillegg til noen laboratorier de kjøper tjenester fra, er Veterinærinstituttet, Havforskningsinstituttet og Vitenskapskomiteen for mat og miljø særlig aktuelle på akvakulturområdet.⁶²

Den underliggende erkjennelse er at det stadig må forskes og søkes ny kunnskap, og at det vi vet i dag ikke nødvendigvis er sant også i morgen. At dette også er noe næringen må ha et aktivt forhold til presiseres i Mattilsynets rettledning for internkontroll i akvakulturnæringen. Rettet direkte mot aktørene uttales her «Det er rimeleg å forvente at ny kunnskap og nye metodar blir teke i bruk, og de har eit ansvar for å halde dykk oppdatert på desse». ⁶³ Fiskeridirektoratet har også en viktig rolle i dette kunnskapsarbeidet. Regjeringen instruerte i 2022 direktoratet til å «samarbeide med forskning, andre sektorforvaltere og næring for å sikre best mulig totalkunnskap om akvakulturnæringen» og videre kartlegge hvor kunnskapen er mangelfull og kommunisere med departementet rundt dette.⁶⁴

⁶¹ Mattilsynet, *Rensefisk, endring av akvakulturdriftsforskriften § 28*, [høring] <https://hoering.mattilsynet.no/Hoering/2989>, (lest 18.mai 2024)

⁶² Mattilsynet, *Årsrapport 2022*, 15.mars 2023, pkt. 2.2.4, <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/arsrapport-2022>, sist lest 18.mai 2024

⁶³ Mattilsynet, *Internkontroll i akvakulturnæringa: Korleis sikre forsvarleg drift og systematisk forbetring?* juni 2017, s. 26

⁶⁴ Nærings- og fiskeridepartementet, *Statsbudsjettet 2022 – tildelingsbrev fiskeridirektoratet*, s.5

Utfordringer kan oppstå der kunnskapsgrunnlaget er usikkert eller omtvistet, og når interessene som kommer opp mot hverandre byr på vanskelige prioriteringer. Dette er behandlet i artikkelen «kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet».⁶⁵ Forfatterne tar for seg usikkerhet og sprikende funn i forskning rundt hvilken påvirkning lakselus fra oppdrettslaks har på villaks. Her sies dette om at kunnskap, og også usikkerhet, kan tas til inntekt for motstridende syn: «Forskerne fra de formelt rådgivende kunnskapsinstitusjonene mener kanskje at usikkerheten om påvirkningen fra rømt oppdrettsfisk og lus i oppdrettsanlegg på villaksbestanden er liten nok til å hindre produksjonsvekst for å ivareta villaksen. Aktører fra næringa, sammen med representanter fra oppdragsforskning, gir uttrykk for at usikkerheten rundt årsakssammenhengene er for stor til at det skal gå ut over næringa.»⁶⁶

2.4.1 Kunnskapsleverandører

Mattilsynet trekker selv fram noen kunnskapsleverandører som bidrar med forskning - også på akvakulturfeltet. Disse institusjonene er sentrale for å sikre den påkrevde fagkunnskapen i oppfølgingen av akvakulturnæringen. For så god forståelse som mulig av den dynamikken som ligger til grunn for regulering og rettsanvendelse på området, vurderes det derfor hensiktsmessig å presentere noen av disse kunnskapsleverandørene, som også vil figurere andre steder i oppgaven.

Havforskningsinstituttet er et maritimt og nøytralt forskningsinstitutt som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. I følge gjeldende hovedinstruks fastsatt av departementet skal instituttet være «en ledende kunnskapsleverandør for forvaltningen av levende marine ressurser og sjømat, nasjonalt og internasjonalt. Instituttet skal levere forskning, data, forvaltningsstøtte og kunnskap som grunnlag for god forvaltning [...]».⁶⁷

Havforskningsinstituttet utarbeider som tidligere nevnt en årlig risikorapport for oppdrettsnæringen. På oppdrag fra Mattilsynet og Nærings- og fiskeridepartementet har instituttet også utarbeidet et overvåkningsprogram for lakselus på vill laksefisk langs

⁶⁵ Bjørkan. M., og Hauge H.K (2019), «Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet» i *Interessekonflikter i forskningen*, Helene Ingjerd, Ingrid Bay-Larsen og Kjellrun Hiis Hauge (red.), Cappelen Damm Akademisk s.107 – 129

⁶⁶ Op.cit, s. 123

⁶⁷ Nærings- og fiskeridepartementet, *Hovedinstruks for Havforskningsinstituttet*, 2. januar 2024, <https://www.hi.no/resources/Hovedinstruks-for-HI-med-endringer-fastsatt-020124.pdf>

norskekysten. Rapporter fra dette arbeidet ligger på instituttets hjemmesider, og inkluderer både fremdrifts- og sluttrapporter til Mattilsynet.⁶⁸

I tillegg kobles Havforskningsinstituttet inn i tilfeller der Mattilsynet trenger forvaltningsstøtteråd i sin oppfølging av oppdretterne. For å illustrere gis et konkret eksempel som gjaldt fastsettelse av startdato for løpende tvangsmulkt, hvor spørsmålet var hvor lenge laksen måtte sulte før den kunne fraktes med brønnbåt. Mattilsynet anmodet havforskningsinstituttet om å gjennomføre forsøk for å avklare hvor lang tid det ville ta før fisken hadde tømt tarmen.⁶⁹

Også Veterinærinstituttet gir kunnskapsstøtte til Mattilsynet, og utarbeider som allerede nevnte en årlig fiskehelse rapport. Instituttet er et biomedisinsk forskningsinstitutt og beskriver selv at dets «viktigste funksjon er beredskap og kompetanseutvikling for å avverge helsetrusler mot fisk, dyr og mennesker.»⁷⁰ De beskriver videre Mattilsynet som sin viktigste forvaltningspartner.

Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) er videre en viktig bidragsyter for å sikre kunnskapen som ligger til grunn for Mattilsynets forvaltning. VKM er en uavhengig og tverrfaglig komite hvis hovedoppgave er å vurdere risiko for mattilsynet og miljødirektoratet⁷¹. Et eksempel på deres rolle er en utredning på oppdrag fra Mattilsynet vedrørende produksjon av sterile triploide laks⁷² og hvorvidt det kunne løse utfordringer knyttet til rømt laks og den potensielle risikoen for genetisk påvirkning av villaksstammer ved formering. Den overordnede konklusjonen var at triploid laks generelt hadde dårligere helse

⁶⁸ https://www.hi.no/hi/nettrapporter?y=&query=&serie=&fast_serie=overvaking-lakselus

⁶⁹ Nærings- og fiskeridepartementet, «[...]svar på klage over vedtak om tvangsmulkt», referanse 19/1267-6, <https://www.oceanspacemedia.com/files/2023/04/03/Avgj%C3%B8relse%20klagesaka%20Nordlaks%20Oppdrett%20AS.pdf> (sist lest 18.mai 2024)

⁷⁰ Veterinærinstituttet, <https://www.vetinst.no/om-oss> (sist lest 18.mai 2024)

⁷¹ Vitenskapskomiteen for mat og miljø, <https://www.vkm.no/vkm/omvkm/uavhengigogtverrfaglig.4.175083d415c86c573b57f712.html> (sist lest 18.mai 2024)

⁷² Laks sterilisert ved at egg har fått tre kromosomsett i stedet for de to

og velferd enn vanlig laks.⁷³ Mattilsynet har begrunnet i VKM s utredning stanset videre utprøving med triploid laks, og avventer nå en oppsummering fra Havforskningsinstituttet før de vil gi sin faglige vurdering til Nærings- og fiskeridepartementet.⁷⁴ I denne saken med utprøving av triploid laks, ser man altså hvilken viktig rolle flere av disse kunnskapsleverandørene har for Mattilsynets innsats for fiskevelferd i oppdrettsnæringen.

2.5 Balansering av hensyn

Oppdrett av atlantisk laks er kommersielt begrunnet, og næringen er som vist av stor eksportmessig betydning for nasjonen. Det er derfor uunngåelig at hensynet til fiskevelferd, vil komme i konflikt med andre viktige hensyn.

At man først gjør grep knyttet til unødvendig avlusning av rensefisk etter at kunnskapen er sikret og problemstillingen er presisert, kan på mange måter vise nettopp at andre ting enn fiskevelferd vektet tyngre selv når det er tydelig at fisken lider. Det er vanskelig å se for seg at man innen næringen og gjennom tilsyn ikke har registrert hvordan denne behandlingen skader og dreper rensefisken i stort omfang. Prosessen med utsortering er imidlertid komplisert og arbeidskrevende, og mange av næringsaktørene har i den situasjonen valgt å prioritere effektiv drift fremfor fiskevelferd. Inntil nylig har altså dette fått passere uten nevneverdige tiltak fra myndighetene. Dette illustrerer godt den konflikten som kan oppstå mellom fiskevelferd og profitt, jf. formålene i akvakulturlovgivningen.

Mattilsynet kom i september 2023 med forslag til mål og tiltak for å bedre dyrevelferd i Norge, og presiserer nettopp at tunge næringsinteresser gjør det vanskelig å forbedre forholdene for produksjonsdyr generelt i tråd med ny kunnskap og nye holdninger.⁷⁵

⁷³ Op.cit, side 9

⁷⁴ Mattilsynet, «Triploid oppdrettslaks har generelt dårligere helse og velferd enn tradisjonell oppdrettslaks», 1.november 2023, [pressemelding], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18016376/triploid-oppdrettslaks-har-generelt-darligere-helse-og-velferd-enn-tradisjonell-oppdrettslaks?publisherId=10773547&lang=no> (lest 18.mai 2024)

⁷⁵ Mattilsynet, «Mattilsynets forslag til mål og tiltak for bedre dyrevelferd i Norge», 15.sept. 2023, pkt. 1.1, <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1cda1267f364ec9a1c0e97e3136ce60/mattilsynets-forslag-til-mal-og-tiltak-for-bedre-dyrevelferd-i-norge.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet presiserer videre at akvakulturnæringen har særlige utfordringer med å tilby akseptabel velferd for fisken den oppdretter.⁷⁶

Fiskens relative nye status som sansende vesen og de enorme verdiene oppdrettsnæringen representerer, er nok viktige årsaker til dagens situasjon. I tillegg har næringen vært progressiv og innovasjonsvillig, uten at nye produksjonsformer og ny teknologi nødvendigvis har vært vurdert tilstrekkelig opp mot dyrevelferd - verken av næringsaktørene eller myndighetene. Dette ble fremhevet som en av konklusjonene i Riksrevisjonens rapport.⁷⁷ Denne tilbøyeligheten er godt eksempel på at økonomiske hensyn tillegges større vekt enn hensynet til fiskens ve og vel.

Både Riksrevisjonen og Mattilsynet har altså påpekt at fiskevelferd har blitt vektlagt i for liten grad både i driftsfasen og videreutviklingen av næringen, og mye tyder på at tiden nå begynner å bli moden for at fiskens behov får større gjennomslag ved interesseavveininger. Kanskje må vi leve med at hver enkelt laks krever mer både tid og penger?

Samtidig er det et faktum at verden står ovenfor en kompleks og utfordrende situasjon knyttet til matproduksjons- og distribusjonssystemer, og matsikkerheten til en stor del av jordens befolkning er fraværende eller truet – ofte av konflikt.⁷⁸ I denne situasjonen er oppdrett lansert som en fornuftig måte å produsere protein effektivt. Ifølge Havforskningsinstituttet får man avlet frem 65 kilo laksefilet av 100 kilo fôrblanding, mens samme mengden fôr bare gir 20 kilo kyllingfilet og 13 kilo svinefilet.⁷⁹ Her må man imidlertid ta høyde for at fôret den norske oppdrettslaksen får, i stor grad kommer langveisfra og i tillegg kunne vært brukt som proteinkilde i opprinnelsesregionen. Dette har norsk oppdrettsnæring fått kritikk for.⁸⁰

⁷⁶ Op.cit, pkt. 1.2 -1.3

⁷⁷ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen*: Dokument 3:12 (2022-2023), s. 19

⁷⁸ Utenriksdepartementet, «Konflikt og matsikkerhet topper verdens agenda», 16.02.2022 [pressemelding], https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/info_matsikkerhet/id2913246/, (sist lest 18.mai 2024)

⁷⁹ <https://www.hi.no/hi/temasider/arter/laks/laks-i-oppdrett>

⁸⁰ Ola Magnussen Rydje og Harald Berglihn, «Europeisk miljøorganisasjon slakter norsk oppdrett: – Matkolonialisme», *Dagens Næringsliv*, 4. februar 2024 [nettartikkel], <https://www.dn.no/politikk/europeisk-miljoorganisasjon-slakter-norsk-oppdrett-matkolonialisme/2-1-1590170>

3 Tilsyn med fiskevelferd i akvakulturnæringen

3.1 Mattilsynet

I denne delen er målet å vise hvem som har tilsyn med og kontrollerer oppdrettsnæringen når det kommer til fiskevelferd, og også hvilken rolle næringen selv har i tilsynsprosessen. Oppdrettsnæringen er totalt gjenstand for tilsyn fra flere organer, og plikter også å drive egenkontroll på nærmere definerte områder. Kystverket, statsforvalteren og fiskeridirektoratet har alle tilsynsoppgaver knyttet til aktiviteter i næringen, men ikke nevneverdig ansvar for fiskevelferd. De vil ikke omtales videre i besvarelsen. At flere organer har oppgaver knyttet til oppfølgingen av næringen er allikevel et viktig moment å ha i bakhodet, blant annet i lys av den kritikk Riksrevisjonen har fremmet om manglende samhandling.

Når det gjelder fiskevelferd er det Mattilsynet som i all hovedsak har ansvaret for oppfølgingen av næringsaktørene og deres aktiviteter. Mattilsynet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Det følger av dyrevelferdsloven § 30 og matloven § 23 at Mattilsynet skal føre tilsyn og «kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å sikre etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av» lovene. Ordlyden «sikre etterlevelse» tilsier at målsetningen med tilsyn og eventuelle enkeltvedtak blant annet er å sikre oppfyllelse av det rettslige vernet dyr har etter lovverket.

At enkeltvedtak skal være «nødvendige» gir anvisning på en forvaltningsmessig proporsjonalitetsvurdering. Lovgiver har uttalt at det ikke er tvilsomt at det foreligger et krav til proporsjonalitet i forvaltning, der dette fremkommer «direkte av regelgrunnlaget». ⁸¹ Vedtaket skal altså ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre regeletterelevelse. I en klagesak fra 2022 har Mattilsynet uttalt at egen plikt til proporsjonal virkemiddelbruk innebærer: «at den ikke kan være mer inngripende enn det som er nødvendig for å fremme formålet med hjemmelsgrunnlaget. Videre må viktigheten av formålet rettferdiggjøre de negative konsekvensene vedtaket innebærer for parten.»⁸² Hensynet til lovens formål må altså i den konkrete sak vurderes å oppveie for den ulempe oppdretteren pålegges.

⁸¹ NOU 2019:5, s. 157

⁸² Mattilsynet, *Klagesaksenheten stadfester vedtak om tiltak for lakselus og tvangsmulkt [...]*, 16.september 2022, Klagebehandling av sak med referanse: 2019/251800, s. 3

Som virkemidler for å sikre etterlevelse av regelverket benytter Mattilsynet seg av en rekke tiltak, som i stor grad kjennetegnes av en prosessorientert tilnærming og tett samarbeid med næringsaktørene. At Mattilsynet skal ha en servicerettet og dialogbasert tilnærming til oppgavene sine, særlig ved veiledning om regelverk og deres begrunnelse, er fremhevet i Regjeringens hovedinstruks for Mattilsynet⁸³

Mattilsynet driver altså i førstelinjen et omfattende informasjonsarbeid om regelverkene på de områdene de forvalter, både gjennom skriftlige veiledninger og individuell oppfølging. At organet selv i stor grad står for utviklingen av regelverkene på området innebærer forhåpentligvis at de også er godt rustet for oppgaven. Det er ellers gjennom tilsyn og kontroller av akvakulturnæringen og dets anlegg Mattilsynet primært kan avdekke brudd på bestemmelser om fiskevelferd. Derfor gjennomfører Mattilsynet både varslede og uanmeldte tilsyn. Dyrevelferdsloven § 18 forplikter den som skal inspiseres å gi tilsynsmyndigheten «uhindret adgang til sted eller lokale der det er grunn til å tro at det holdes dyr eller foregår annen aktivitet omfattet av loven». Matloven § 13 oppstiller en nesten liklydende regel. Innfris ikke dette følger det av dyrevelferdsloven § 18 at tilsynsmyndigheten allikevel kan sikre seg slik adgang ved politiets hjelp. Begge bestemmelsenes annet ledd oppstiller videre begge en plikt til å «legge til rette for tilsynet». Lovens system forutsetter med andre ord et tett samarbeid mellom aktørene og tilsynsmyndigheten.

Såkalt risikobasert tilsyn er videre en svært viktig oppgave for Mattilsynet, og i dette arbeidet er de avhengig av bidrag fra de nevnte kunnskapsleverandører for å treffsikkert kunne identifisere risiko som bør følges opp gjennom besøk og tilsyn. Det har vært en viss kontrovers i media den siste tiden rundt Mattilsynets adgang til uanmeldt tilsyn, hvor flere lakseprodusenter har gitt uttrykk for at de synes dette er problematisk. Begrunnelsene varierer fra hensyn til biosikkerhet til omsorg for ansatte som opplever dette som skremmende⁸⁴.

⁸³ Landbruks- og matdepartementet, «Hovedinstruks for Mattilsynet», 22. januar 2024, s. 8, <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdc0bad9/hovedinstruks-for-mattilsynet.pdf>

⁸⁴ Ole Reinert Omvik, Anne Cecilie Remen, Oscar Rennedal og Line Tomte, «Uanmeldte tilsyn skaper uro - ny oppdrettsgigant vil varsles i forkant», NRK 26.oktober 2023, nettartikkel],

Mattilsynet er imidlertid tydelig på at de kommer til å fortsette praksisen, og etter å ha fått skikkelig «napp» ved flere slike uanmeldte tilsyn det siste året taler de beste grunner for at dette er noe næringen bør utsettes for, jf. eksemplene i pkt. 1.2.

Det er allikevel ansett viktig også med planlagte og synlige tilsyn, hvor aktøren varsles og kan forberede sin organisasjon på prosessen de skal igjennom⁸⁵. Det har ikke vært mulig å få en oversikt over andelen tilsyn som blir varslet, men ifølge Riksrevisjonens rapport gjennomføres faktisk de fleste tilsyn uten varsling eller med varsel like før inspektørene står på døren.⁸⁶ Uavhengig av hvorvidt tilsynene er varslede eller ikke, er det ansett at «et synlig utøvende tilsyn» er viktig av allmennpreventive grunner, og at oppgaven er viktig for å oppdage regelbrudd tidlig.⁸⁷

Mattilsynet er ellers et fagorgan med personell innenfor en rekke fagområder, og har som vist også kunnskapsstøtteinstitusjoner til å bistå seg der de ikke selv har den nødvendige kompetanse. De utfordringer Mattilsynet står ovenfor i sin forvaltning av regelverket er nok i større grad knyttet til kapasitet enn tilgang på fagkunnskap. Som en følge av dette må det gjøres prioriteringer, noe Mattilsynet selv medgir.⁸⁸ For å sikre effektiv tidsbruk og stødige inspektører, har man derfor utviklet tilsynsmaler og veiledere med faglig støtte - blant annet for å strømlinjeforme tilsyn og oppfølging i forbindelse med disse.⁸⁹

<https://www.nrk.no/norge/uanmeldte-tilsyn-skaper-uro---ny-oppdrettsgigant-vil-varsles-i-forkant-1.16608254> (sist lest 19.mai 2024)

⁸⁵ Landbruks- og matdepartementet, «Økonomi og virksomhetsstyring i Mattilsynet», 29.januar 2021 s.9, <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdc0bad9/okonomi-og-virksomhetsstyring-i-mattilsynet-2021.pdf>

⁸⁶ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen*: Dokument 3:12 (2022-2023), s. 89.

⁸⁷ Landbruks- og matdepartementet, «Hovedinstruks for Mattilsynet», 22. januar 2024, s. 8 <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdc0bad9/hovedinstruks-for-mattilsynet.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

⁸⁸ <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/fiskevelferd/slik-folger-mattilsynet-systematisk-opp-hendelser-med-darlig-fiskevelferd>

⁸⁹ Mattilsynet. *Hendelser med negativ effekt på fiskevelferd. Faglig støtte til inspektører*. Desember 2021

Avslutningsvis i denne delen er det verdt å merke seg at Mattilsynet selv opplever at «Dagens velferdsregelverk er vanskelig å følge opp i praksis, kravene er generelle og overordnede uten konkrete bestemmelser tilpasset ulike arter og ledd i produksjonssyklusen. Slik regelverket er utformet i dag er det vanskelig å måle om regelverket er oppfylt.»⁹⁰

3.2 Oppdretternes internkontroll og rapporteringsplikt

Som et tiltak for å sikre forsvarlig drift og god fiskevelferd, er næringen pålagt å bedrive internkontroll av sine aktiviteter og de har også en omfattende rapporterings- og informasjonsplikt ovenfor tilsynsmyndighetene. Gjennomgang av de saker jeg har fått innsyn i, viser at inspeksjoner og annen oppfølging fra Mattilsynet svært ofte kommer etter rutinemessig rapportering eller egenmeldte hendelser fra oppdretterne selv. Sånn sett har altså oppdretterne selv stor innflytelse på Mattilsynets oppfølging av næringen. Reguleringen av oppdretternes plikt til internkontroll er i likhet med andre regulerte områder i akvakulturnæringen, spredt over flere lover og forskrifter. Det vil ikke være plass til å gjennomgå alle relevante bestemmelser, men det er gjort et utvalgt basert på praksis fra Mattilsynet i 2023.

Akvakulturloven § 23 hjemler at departementet kan forskriftsfeste en plikt for aktørene til å «etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak». Det oppstilles altså et rettslig krav til virksomhetens interne kontrollrutiner, som utdypes og operasjonaliseres gjennom forskrifter. Lovgiver har som merknad til bestemmelsen uttalt at «systematiske kontrolltiltak er et virkemiddel for å sikre at lovgivningen blir fulgt opp».⁹¹ Internkontroll ansees altså instrumentelt for at aktørene skal holde seg innenfor lovverket i sin virksomhet.

Plikten til å kontrollere egen virksomhet er også lovfestet i matloven § 5 om «etterlevels- og kontrollplikt». Bestemmelsen sier at det er «virksomheten» som skal «sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller medhold av loven etterleves.». Matloven bygger dermed på et prinsipp om at det er næringsaktøren selv som har ansvaret for at loven overholdes.⁹²

⁹⁰ Mattilsynet, *Årsrapport 2023*, mai 2024, s. 24, <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/arsrapport-2023>

⁹¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur, s. 73

⁹² Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) om lov om matproduksjon og mattrygghet, s. 138

Akvakulturlovgivningens system bygger med andre ord på en klar ansvarliggjøring av virksomhetene og deres interne arbeid med å overholde lovverket.

Den mest sentrale forskriften når det kommer til internkontroll er IK-Akvakultur, som har til formål å «sikre at det gjennomføres et systematisk styrings- og forbedringsarbeid slik at krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen blir oppfylt», jf. § 1. Forskriften stiller altså prosesskrav til akvakulturvirksomhetens systemer og rutiner, og angir mer detaljert hva som skal til for at krav som følger av akvakulturlovgivningen er oppfylt.

Internkontrollens innhold er presisert i forskriften § 5. Konkretiseringen av internkontrollens innhold er i bestemmelsen generelt utformet, og har en nærmest bevisstgjørende karakter. Eksempelvis sies i tredje ledd, bokstav f at internkontroll er å «kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene». Bestemmelsen sier ingenting om hvilke metoder som skal benyttes for å innfri kravene om slik risikokartlegging, men angir allikevel tydelig at dette er kontrollrutiner virksomheten må innfri. Sammenholdt med § 5 første ledd, som presiserer at «internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter og størrelse» viser dette at internkontrollens innhold er en dynamisk størrelse virksomhetene kontinuerlig må jobbe med og tilpasse egen aktivitet. At internkontrollen ikke har noen «one size fits all»-løsning er også fremhevet i Mattilsynets veileder til internkontroll i akvakulturnæringen, hvor oppdretterne veiledes til å utvikle egne systematiske tiltak fremfor ferdigutvikla styringssystemer. Dette begrunnes med at «styringssystemet må være levande» og videre at det må oppdateres for å være i takt med «utviklinga av verksemda og samfunnet sine krav».⁹³

IK-akvakultur § 5 for øvrig en bestemmelse Mattilsynet ser ut til å veilede utstrakt om i forbindelse med inspeksjoner og tilsyn, og de gir også pålegg om tiltak for brudd på denne der virksomheten ikke innfrir disse påleggene. Sånn sett er dette en bestemmelse det er viktig for oppdretterne å ha et aktivt forhold til.

⁹³ Mattilsynet, *Internkontroll i akvakulturnæringa: Korleis sikre forsvarleg drift og systematisk forbetring?*, juni 2017, s. 5-6, https://mattilsynet-xp7prod.enonic.cloud/_attachment/inline/d62c14fe-8c13-4468-b295-9d86b3812797:e844161ab5e5134356f1c5f310f44f417edbccc82/Rettleiar_%20Internkontroll%20i%20akvakulturn%C3%A6ringa.pdf, (sist lest 18.mai 2024)

Akvakulturdriftforskriften § 12 om «eget tilsyn med akvakulturorganismer og installasjoner» er et annet eksempel på nettopp dette med at virksomheten selv er overlatt til å finne egnede måter å innfri sine forpliktelser på. Bestemmelsen omhandler tilsyn med forhold blant annet av betydning «for helsen og velferden til akvakulturdyr», og oppstiller et krav om at slik tilsyn skal gjennomføres daglig «såfremt værforholdene tillater det». Utover å etablere hyppigheten av slike tilsyn, sier imidlertid ikke bestemmelsen noe om hvordan de skal gjennomføres eller hva som konkret skal undersøkes.

I sin rapport påpeker Riksrevisjonen nettopp at regelverket for næringens internkontroll er funksjonsbasert, og sånn sett bygger på at oppdretterne selv skal finne de gode og hensiktsmessige løsningene.⁹⁴ Slike funksjonelt utformede regelverk kjennetegnes av at de ikke definerer på hvilken måte kravene man stiller til virksomheten skal oppnås.⁹⁵ Dette kan være en fordel fordi aktørene selv sitter på den mest oppdaterte og inngående kunnskapen om egen virksomhet, og dermed er nærmest til å finne de effektive løsningene. Samtidig, og som Riksrevisjonen påpeker, kan lite konkrete regelverk som dette vanskeliggjøre Mattilsynets oppfølgings- og tilsynsansvar.⁹⁶

Som en følge av økte antall sykdomstilfeller og død hos oppdrettslaks, annonserte Mattilsynet i desember 2023 at de ville se nærmere på internkontrollen og rutinene hos de seks største oppdrettsselskapene for å vurdere hvorvidt disse oppfyller kravene til dyrevelferd og – helse.⁹⁷ I dette ligger en klar melding om at virksomhetens innsats på området for internkontroll ansees å være avgjørende for fiskevelferden.

⁹⁴ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*. s. 17

⁹⁵ Fiskeridirektoratet, «Fiskeridirektoratets tilsyn med oppdrettsselskap», [hjemmeside] <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Reaksjoner-ved-regelbrudd> (sist lest 19.mai 2024)

⁹⁶ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s.138 - 139

⁹⁷ Mattilsynet, «Mattilsynet skal revidere de største oppdrettsselskapene», 13. desember 2023, [pressemelding], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18031285/mattilsynet-skal-revidere-de-storste-oppdrettsselskapene?publisherId=10773547&lang=no>, (sist lest 19.mai 2024)

Det påhviler også aktørene en omfattende rapporterings- og informasjonsplikt, hjemlet flere steder i akvakulturlovgivningen. Akvakulturloven § 24 oppstiller en plikt for «enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes» av loven til å dele den informasjon som blir etterspurt av «tildelings- og tilsynsmyndigheten». Plikten gjelder altså etter ordlyden både i søknads- og driftsfasen, og en rekke myndigheter kan med hjemmel i bestemmelsen kreve opplysninger fra oppdretterne. Av rutinemessig og fiskevelferdsmessig art, fremheves her rapporteringsplikt om dødelighet og luseforekomst, jf. oppgavens punkter 4.4,4.1.1 og 4.1.2.

Også matloven § 14 regulerer opplysnings- og rapporteringsplikten til virksomhetene. Etter bestemmelsen skal virksomheten «gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale» etter påkrav fra «tilsynsmyndigheten». Lovgiver har uttalt at denne plikten må tolkes vidt, og at den også innebærer å «å fremskaffe eller utarbeide opplysninger». Næringsaktørene som driver akvakultur har altså en omfattende informasjonsplikt ovenfor «tilsynsmyndigheten», primært Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. I tillegg til rapporterings- og informasjonsplikt, påhviler det aktørene å varsle Mattilsynet «umiddelbart ved forhold som har medført alvorlige velferdsmessige konsekvenser for fisken, herunder om sykdom, skade eller svikt», jf. § 14.

Gjennomgang av praksis fra Mattilsynet viser at rapporter og varsler fra aktørene selv, ofte foranlediger tilsyn og i neste instans pålegg om tiltak for å bringe ulovlige forhold til opphør med hjemmel i akvakulturloven § 27. Oppdretterne har med andre ord selv en viktig rolle i tilsynet med næringen, noe som vil drøftes kort også avslutningsvis i oppgaven.

4 Hva er god fiskevelferd?

4.1 Kvantifiserbare velferdsindikatorer

For å vurdere om det foreligger brudd på reglene om dyrevelferd innenfor oppdrettsnæringen, må det avklares hva som er gjeldende rett for god fiskevelferd hos oppdrettslaks og rensefisk. Dette kapittelet vil utforske kilder som kan oppklare hvilke krav som stilles til akvakulturnæringens behandling av fisken.

Før en gjennomgang av de mer tradisjonelle juridiske kildene og hvilken oppklaring de gir om rettstilstanden, vil noe plass vies til to sentrale og kvantifiserbare velferdsindikatorer; luseforekomst og dødelighet. Oppdretterne er forpliktet til å rapportere rutinemessig til

myndighetene om begge. En stor overvekt av sakene det er gitt innsyn i, viser at Mattilsynet setter i gang sitt maskineri når det rapporteres tall utover de grensene som er satt for disse indikatorene. Sånn sett er de altså svært viktige for Mattilsynets oppfølging av næringen, og vil derfor utdypes i dette punktet. Felles for begge indikatorene er at de angir forhold som kan telles, altså kvantifiserbare størrelser.

Det ligger i begrepet velferdsindikator, at det er snakk om et definert forhold som kan si noe om hvordan fisken har det uten å alene være et eksakt mål for fiskens velferd. Vi kan ikke kommunisere med fisken og må dermed bruke den opparbeidede kunnskapen som forskning har produsert, til å angi noen observerbare forhold som vi vet påvirker velferden. Mattilsynet kaller dette også for «tegn» på hvordan dyret har det.⁹⁸

Det finnes mange slike indikatorer som forskningsmiljøene har definert, og disse brukes i litt ulikt omfang og på ulike måter. Dødelighet og luseforekomst er imidlertid rutinemessig brukt både av oppdretterne og Mattilsynet for å vurdere velferden på merd- og lokalitetsnivå.

4.1.1 Luseforekomst

Lakselus er en parasitt som påvirker fiskevelferden, og selv ei enkelt, lita lus kan medføre stor irritasjon for laksen. Er fisken infisert med flere lus, kan det utvikles sår, og over tid kan lus forårsake død.⁹⁹ Lakselus er et stort problem i næringen, både fordi det påvirker velferden til den enkelte fisk, men også fordi lakselus fra oppdrettsanlegg kan spre seg til villaks. Dette reflekteres i formålsparagrafen i forskrift om lakselusbekjempelse, som oppstiller at loven skal «reducere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres», jf. § 1.

Det følger av matloven § 19 om dyrehelse, at «enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom». Mattilsynet

⁹⁸ Mattilsynet, «Mål for dyrevelferd – velferdsindikatorer», 08. mars 2023 [hjemmeside] <https://www.mattilsynet.no/dyr/kjaeledyr/hund/tilsynsveileder-for-hund/definisjoner/mal-for-dyrevelferd-velferdsindikatorer>, (sist lest 19.mai 2024)

⁹⁹ Noble, C., Nilsson, J., Stien, L. H., Iversen, M. H., Kolarevic, J. & Gismervik, K. (2018). *Velferdsindikatorer for oppdrettslaks: Hvordan vurdere og dokumentere fiskevelferd.* ,s. 47

anser at lakselus er en slik sykdom.¹⁰⁰ Forskrift om lakselusbekjempelse § 8 fastsetter videre lakselusgrenser for ulike perioder og regioner. Disse grensene gjelder «til enhver tid» og oppgir hvor mange lus laksen i snitt kan ha.

Oppdrettere skal telle og rapportere lusesituasjonen til Mattilsynet hver uke. Rapporten skal foruten å oppgi snittantallet med lus per laks, også informere om sjøtemperatur, eventuell behandling mot lakselus, og der det er aktuelt oppgi detaljer om medikamentell behandling som er gitt, samt mistanke om sensitivitet og resistens mot behandling.¹⁰¹

4.1.2 Dødelighet

Dødelighet er en gruppebasert velferdsindikator, og kan derfor bare måles i en populasjon. Oppdretterne melder månedlig inn til Fiskeridirektoratet hvor mange fisk de har tapt av et totalt antall, enten ved død, rømming, utkast eller andre årsaker. Formålet med innmeldingen er i utgangspunktet at Fiskeridirektoratet skal kunne overvåke den totale tillatte biomasse.¹⁰² Metoden er retrospektiv, og sånn sett er det en indikator som har liten nytte for den allerede døde fisken, som åpenbart ikke har velferdsutfordringer selv lengre. Ved forhøyet dødelighet forutsettes imidlertid at det forut for døden har vært utfordringer utover det normale som har medført nedsatt velferd for en mengde fisk.¹⁰³ I slike situasjoner kan fisken ved en lokalitet ha lidd under mangelfull sykdomsovervåkning og sviktende forebyggende arbeid over lang tid.

Samtidig kan forøket dødelighet skyldes akutte situasjoner eksempelvis uforutsett manetangrep, og det vil ikke alltid være slik at dødeligheten er et representativt uttrykk for fiskevelferden og arbeidet med dette ved den aktuelle lokaliteten. Mattilsynets oppfølging av den forøkede dødeligheten vil ofte oppklare dette. Gjennomgangen av rapporter og vedtak fra Mattilsynet viser imidlertid at man i en del tilfeller kan ha flere mulige årsaksforklaringer på

¹⁰⁰ Mattilsynet, *Klagesaksenheten stadfester vedtak om tiltak for lakselus og tvangsmulkt [...]*, 16.september 2022, Klagebehandling av sak med referanse: 2019/251800

¹⁰¹ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen*: Dokument 3:12 (2022-2023), s. 30; Mattilsynet, «Rettleiing rapportering av lakselus», 30.november 2023, [hjemmeside], <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/fiskesykdommer/lakselus/veiledning-rapportering-av-lakselus>, (siste lest 20.mai 2024)

¹⁰² Akvakulturdriftsforskriften §§ 47, 48,48a, 48b

¹⁰³ Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2024 nr.2024-4*, 07.februar 2024

den forhøyet dødelighet, og ved behov involveres eksterne kunnskapsleverandører for faglige vurderinger.

Det er noe usikkerhet knyttet til hvordan dødelighet skal måles. Dette problematiserer av plasshensyn ikke ytterligere, men det poengteres at beregning og kategorisering av dødelighet og død fisk er to ulike fenomener, og må tilpasses det statistikkene skal brukes til.¹⁰⁴ Mattilsynet har allikevel i sin praksis oppklart at også syk fisk som tas ut av merdene og avlives skal regnes med når man vurderer fiskevelferden på bakgrunn av dødeligheten.¹⁰⁵

4.2 De primære rettskildene

Å tolke hva som er god fiskevelferd er en utfordrende oppgave fordi de fleste dyrevelferdsbestemmelser gjelder dyr generelt, og ikke er tilpasset den enkelte art. Videre har velferden til fisk spesielt vært et område det har vært lite fokus på, og kunnskapsgrunnlaget har vært mangelfullt og er i stadig utvikling. Det er videre sparsomt med forarbeider til forskriftsreguleringen som utdyper akvakulturlovgivningen, og tillegg foreligger lite rettspraksis hvor fiskevelferd er behandlet.

Rettsområdet er lovregulert, og tolkningen må derfor starte med de primære rettskildene lov og lovforarbeider. I tråd med Skoghøys inndeling av rettskilder, vil også forskrifter utarbeidet av forvaltningen etter delegert myndighet fra Stortinget regnes som autorative. Slike autorative kilder er rettsnormerende fordi de «bygger på myndighet til å bestemme hva som er gjeldende rett».¹⁰⁶ Et utvalg forskriftsbestemmelser vil behandles under delen om Mattilsynets praksis.

Dyrevelferdsloven § 3 sier at «dyr har en egenverdi uavhengig av hvilken nytte de måtte ha for mennesker». I dette ligger et tydelig budskap om at dyr ikke utelukkende kan behandles ut fra den interesse vi mennesker har for dyret, men må ivaretas i tråd med dyrets egne interesser og behov. Forutsetningen er altså at dyr er mer enn ting og dermed har noen iboende

¹⁰⁴ Edgar Brun og Ingunn Sommerset, «Om å beregne dødelighet hos oppdrettsfisk», Intrafish, 13.februar 2024 [kronikk], <https://www.intrafish.no/fiskehelse/om-a-beregne-dodelighet-hos-oppdrettsfisk/2-1-1597835> (sist lest 19.mai 2024)

¹⁰⁵ Mattilsynets sak med referanse: 2023/199669

¹⁰⁶ Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2. utgave, Universitetsforlaget, 2023, s. 44 - 45

egenskaper som nyter rettslig vern. Hvor sterkt dette vernet kan sies å være for oppdrettslaks og rensefisk vil behandles om litt.

Videre sier bestemmelsen at «dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødvendige påkjenninger og belastninger». Kravet er altså ikke å skjerme dyr for all påkjenning og belastning, kun de som ansees «unødvendige». Noe belastning og påkjenning aksepteres etter loven, så lenge den nytte eller gevinst man oppnår blir funnet å veie tyngre enn påkjenningen for dyret. I lovforarbeidet er det fremhevet at den nytteverdi dyr har for mennesker er et «vesentlig premiss for loven», men at dyrs egenverdi også er sentralt.

Et viktig vurderingsmoment for god velferd hos domestiserte dyr er videre i hvilken grad dyret kan «uttrykke sitt artsspesifikke atferdsrepertoar». ¹⁰⁷ Det følger direkte av dyrevelferdsloven § 23 at dyreholder plikter å sikre dyr et miljø «som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov». Fokus på det som kjennetegner dyrets instinkter, behov og naturlige levemiljø er med andre ord viktig, og forutsetter altså at rettsanvendelsen gjøres med utgangspunkt i den til enhver tid tilgjengelige viten. Man må altså vite mye om den arten man vurderer dyrevelferden til, før man kan konkludere med hvorvidt det foreligger brudd på regelverket eller ikke.

I lovforarbeidet til någjeldende Dyrevelferdslov uttrykkes en grunnleggende erkjennelse om at «kunnskap er en forutsetning for god behandling av dyr». For å vite noe om hvordan et dyr opplever dyreholdet, må en altså vite en hel del om dyret og hva som er naturlig adferd og viktige behov for arten. I forlengelsen av dette vil kunnskap også være sentralt for reguleringen på dyrevelferdsområdet, og lovgiver har presisert at faglig viten skal danne grunnlaget for dyrevelferdsloven. ¹⁰⁸ Dette innebærer at en rekke kunnskapsleverandører involveres i utviklingen av regelverkene, og sånn sett har stor innflytelse på utviklingen innen dyrevelferdsretten gjennom den ekspertise de besitter. Det arbeides kontinuerlig for å øke kunnskapsgrunnlaget, og ikke sjelden målrettet og på oppdrag fra myndighetene.

¹⁰⁷ Meld. St. 8 (2016-2017), s. 31.

¹⁰⁸ Ot.prp.nr.15 (2008-2009), s. 7-8

Regjeringen lener seg på teori når de definerer fiskevelferd som «livskvalitet som oppfattet av fisken selv». ¹⁰⁹ Dette utdypes i grunnen ikke utover at dette også innebærer at fiskens helse må tas med når man vurderer fiskevelferden – dette er neppe omtvistet. Fiskens nytteverdi skal også tillegges vekt når fiskevelferden skal måles, og av følgende utsagn i samme utredning kan man tydelig se hvor viktig lovgiver anser nytteverdien å være:

Fiskens helse og velferd påvirker hvor godt den tolererer stress, hvor godt den evner å ta til seg næring, hvor fort den vokser og hvor mye fôr som skal til for å produsere den. Dårlig helse og velferd øker sannsynligheten for at fisken lider og dør *før den er slakteklar* [min utheving].¹¹⁰

Det man her beskriver er viktige variabler i en prosess hvor fisken oppdrettes kommersielt og hvor målet ser ut til å være det slakede sluttprodukt. Dette er for så vidt i tråd med akvakulturlovens formål om lønnsomhet og konkurransekraft i næringen, jf. § 1. Fiskens egenverdi slik den fastslås i dyrevelferdsloven § 3 vies imidlertid ikke noe plass i denne ferske utredningens del om fiskevelferd, på tross av den etiske plattform og de føringer som derigjennom ble lagt for behandling av dyr. Fisken omtales nesten utelukkende som produkt, hvor oppmerksomhet henledes til følgende mulige utfall av dårlig fiskevelferd: økte kostnader for selskapene, omdømmetap for næringen, begrenset markedsadgang, lavere pris for fisken. Det er altså lite her som minner om den etiske plattformen som er etablert, og tanker om fiskens livskvalitet for dens egen del er fraværende. Det er videre liten veiledning knyttet til hva som utgjør god fiskevelferd å lese ut av utredningen.

Før andre kilder tolkes for å avklare hva som utgjør god fiskevelferd og hvilke krav næringen møtes med, presiseres igjen at akvakulturnæringen på mange måter har en slags særstilling i nasjonalt dyrehold gjennom sitt viktige eksportbidrag og formålet om konkurransekraft og lønnsomhet.

4.3 Mattilsynspraksis som utdyper kravene til fiskevelferd

Det vil ikke være plass til å gjennomgå alle de bestemmelser som utfyller akvakulturlovgivningen hva fiskevelferd angår. En gjennomgang av rapporter og vedtak det

¹⁰⁹ NOU 2023:23, s. 115

¹¹⁰ Op.cit

er gitt innsyn i fra Mattilsynet med fokus på å finne bestemmelser som går igjen i disse, vil derfor være utgangspunkt for de bestemmelser som inkluderes i dette punktet og utdypes med bakgrunn i deres praksis.¹¹¹

4.3.1 Akvakulturdriftforskriftens § 5, tredje ledd (helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig drift)

Akvakulturdriftsforskriftens del 2 oppstiller en rekke generelle krav til oppdrettsdriften og sier i § 5 at «driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig», jf. tredje ledd.

Hvorvidt bestemmelsens bruk av begrepet «helsemessig», også inkluderer helse til andre akvatiske dyr, øvrige dyr eller mennesker er ikke klart ut fra bestemmelsen utforming. Det finnes heller ingen autorative kilder som oppklarer spørsmålet. Den videre behandling av bestemmelsen forutsetter at det er snakk om helse og velferd for den oppdrettede fisken. For denne oppgaven er helse tolket inn i begrepet fiskevelferd i tråd med lovgivers uttalelser, jf. pkt. 1.3. Når man har valgt å inkludere ordet «helsemessig» i denne bestemmelsen, tolkes dette derfor som en presisering av at fiskens helse skal inngå i forsvarlighetsvurderingen.

Det finnes ingen domsslutninger hvor akvakulturforskriftens § 5, tredje ledd har vært behandlet av en domstol. En gjennomgang av inspeksjonsrapporter, varsler om vedtak, samt vedtak fra Mattilsynet, viser allikevel at dette er en bestemmelse næringen sliter med å overholde. Brudd knyttes ofte til forhøyet dødelighet og sykdom i merdene, og Mattilsynet har etablert terskler for når fiskevelferden ansees redusert grunnet dødelighetsraten.

Grensene for dødelighet er ikke fastsatt i forskrift slik lusegrensene er.¹¹² Mattilsynet har allikevel tallfestet hva som ansees å være forøket dødelighet for laks og regnbueørret under og over 500 gram. Grensene fremkommer direkte i vedtakene som er gjennomgått,¹¹³ og også på Mattilsynets hjemmesider. Over 0,5 promille for fisk under 500 gram og mer enn 0,25

¹¹¹ Primært fra 2023

¹¹² Forskrift 2012.05.12 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg § 8

¹¹³ Eksempelvis saker med følgende referanser hos Mattilsynet: 2023/200674, 2023/047380, 2023/043601, 2023/199669

promille for fisk over 500 gram per kar eller merd regnes som forøket daglig dødelighet.¹¹⁴ Det nevnes kort at det ikke har vært mulig å finne ut mer om hvordan man har kommet frem til disse terskelverdiene.

Grensene er med andre ord tallfestede og klare, og bør sånn sett ikke være vanskelige å forholde seg til for næringen. Samtidig kan det nok diskuteres hvorvidt det hadde gitt et ryddigere rettsbilde, om også terskelverdier for dødelighet var forskriftsfestet. Hvorfor man har gått for en slik løsning i et rettslig terreng som allerede er såpass uoversiktlig, er det ikke lett å finne svar på. Det kan imidlertid tenkes at dette har sammenheng med den nevnte usikkerhet knyttet til hvordan dødeligheten skal beregnes. Det kan dermed være behov for skjønsmessige vurderinger, noe en gjennomgang av utvalgte vedtak ser ut til å bekrefte. I sak med Mattilsynets referanse 2023/043601 hvor det blant annet er fattet vedtak om at man må sikre fiskevelferden for laks på lokaliteten, har Mattilsynet valgt å omregne daglig dødelighet til ukentlig dødelighet fordi «dødeligheten i merdene kan variere grunnet strømforhold og tilsvarende på lokaliteten». Dette ser ut til å være standard prosedyre etter gjennomgang av flere liknende vedtak som benytter den samme ordlyd om dette.¹¹⁵

Mattilsynet opplyser videre i vedtaket at daglig dødelighet på 0,25 promille tilsvarer en ukentlig dødelighet på 0,175%. Det uttrykkes også at de anser fiskevelferden å være redusert, men ikke nødvendigvis uforsvarlig, ved «dobbel dødelighet» av dette (0,35%). Oversikten Mattilsynet inkluderer i vedtaket viser at det i samtlige merder på den aktuelle lokalitet hadde vært over 0,35 % dødelighet i de 8 ukene som danner grunnlaget for vedtaket, hvorav den høyeste ukentlige dødeligheten registrert var 1,23% og den laveste 0,42. Samtlige merder hadde altså i alle de registrerte ukene hatt en dødelighet over det som Mattilsynet anser representerer redusert fiskevelferd.

Det fremkommer av vedtaket at redusert fiskevelferd grunnet dødelighet over 0,35 % ikke i seg selv innebærer at fiskevelferden vurderes uforsvarlig, jf. akvakulturdriftsforskriften § 5, tredje ledd. Mattilsynet presiserer at dødeligheten ikke er den eneste variabelen som avgjør hvorvidt man står ovenfor en situasjon med uforsvarlig fiskevelferd. I vedtaket uttaler

¹¹⁴ Mattilsynet, «Varsling av hendelser som gir dårlig velferd for oppdrettsfisk» https://www.mattilsynet.no/varsle/fisk-og-akvakultur/varsle_akvakultur, (sist lest 19.mai 2014)

¹¹⁵ Jf. note 98

Mattilsynet at følgende forhold vil ha betydning: «merdbildet, dødelighetsutviklingen i merden i de foregående ukene og sannsynligheten for at den gjenværende fisken i de aktuelle merdene vil bli frisk og dødeligheten gå ned til et normalt, lavt nivå. Iverksatte tiltak, sjøtemperatur med mer har også betydning for forsvarlighetsvurderingen.», jf. vedtakets s. 4. Disse momentene oppstilles med samme ordlyd i et stort utvalg saker¹¹⁶, og ser altså ut å være etablert rettslig i Mattilsynets forsvarlighetsvurdering av fiskevelferd. Ordlyden «med mer» innebærer at listen ikke er uttømmende, og at andre forhold kan få betydning i vurderingen. Mattilsynet poengterer i denne saken at det i tillegg til forøket dødelighet er gjort funn av parasitten spironucleus og at «dette kan forverre seg med hensyn på tidligere erfaring og utbrudd av spironucleose». Det fremgår ikke hvor stort omfang smittesituasjonen har. I sin avsluttende vurdering hvor de konkluderer med uforsvarlig fiskevelferd begrunner Mattilsynet dette kort med at det er i tillegg til forøket dødelighet, er gjort «flere funn av fisk med spironucleus» - uten å tallfeste dette nærmere.

For å vurdere hvorvidt fiskevelferden er i tråd med kravet akvakulturdriftforskriften § 5, tredje ledd gir altså Mattilsynets praksis anvisning på en helhetsvurdering på bakgrunn av noen presiserte momenter. Innslagspunktet ser gjennomgående ut til å være dødelighetsraten og overskridelse av den terskel Mattilsynet har satt for redusert fiskevelferd.¹¹⁷ Mattilsynet ser kun ut til å vektlegge de forhold som de mener har relevans i saken, uten å vurdere samtlige av de oppstilte momenter. Det er derfor vanskelig å si noe om hvordan de ulike momentene skal vurderes og vektet mot hverandre basert på Mattilsynets praksis. Ved forøket dødelighet som medfører redusert fiskevelferd, ser imidlertid samtidig funn av sykdom og/eller skader på fisk ved lokaliteten gjennomgående ut til å tale for at fiskevelferden vurderes som uforsvarlig.

4.3.2 Akvakulturdriftsforskriften § 34, 1. ledd (avliving av fisk)

Denne bestemmelsen trer i kraft i det «det kan før til unødig eller betydelig påkjenning for fisk å leve videre». I slike tilfeller skal «den snarest mulig tas ut av produksjonsenheten, bedøves og avlives på forsvarlig måte».

¹¹⁶

¹¹⁷ Fordobling (0,35%) av den definerte terskel for normal dødelighet betraktes av Mattilsynet som redusert fiskevelferd

Det følger av begrepsbruken «eller» i bestemmelsen, at vilkårene «unødig» og «betydelig» er alternative. Ordlyden «unødig» tilsier videre at noe lidelse er akseptabelt, og at det må foretas en avveining av ulike forhold av betydning. I en situasjon hvor fisk kan bli frisk ved behandling, kan eksempelvis påkjenningen under og grunnet behandlingen etter en konkret vurdering ansees nødvendig. Er det imidlertid små utsikter til bedring av fiskens helsesituasjon bør det som utgangspunkt vurderes nøye om behandling kan medføre unødvendig lidelse for fisken.

En alminnelig språklig forståelse av «betydelig» innebærer at noe ikke er bagatelmessig eller uten betydning, snarere at noe gjør seg gjeldende med vekt. Bestemmelsen krever som sagt at der lidelsen er betydelig eller unødvendig skal fisken «så snart som mulig» fjernes fra merder eller kar, og så bedøves før avlivning. Det er rimelig å forstå at ordlyden «som mulig» henspiller på det som praktisk lar seg gjennomføre.

Denne tolkningen av bestemmelsen harmonerer allikevel ikke veldig godt med Mattilsynets praksis. Det finnes ikke forarbeidsuttalelser eller liknende som utdyper bestemmelsen, så Mattilsynets praksis er den sentrale kilden for å forstå bestemmelsens innhold.

Gjennomgangen av praksis fra Mattilsynet viser at dette er en bestemmelse som ofte kommer på spissen. Dette er ikke overraskende med tanke på at oppdrettsnæringen plages med sykdomsutbrudd og sårskader og i tillegg har utpregede utfordringer knyttet til å løse disse når de har oppstått. Store populasjoner som står tett, er en åpenbar del av forklaringa på denne problematikken.

Mattilsynets praksis viser at bestemmelsen ofte kommer til anvendelse i situasjoner der man ser et stort antall såkalte svimere ved en lokalitet. I NOFIMAs veiledning «Velferdsindikatorer for oppdrettslaks: hvordan vurdere og dokumentere fiskevelferd» beskrives svimere som «fisk som er døende eller har avvikende adferd»¹¹⁸, mens SINTEF i sin rapport «Lusetellingsmetoder i lakseoppdrett», sier begrepet brukes om fisk som «svimer»

¹¹⁸ NOFIMA, *Velferdsindikatorer for oppdrettslaks: hvordan vurdere og dokumentere fiskevelferd*, 2018, s. 32, <https://nofima.no/wp-content/uploads/2016/06/Velferdsindikatorer-for-oppdrettslaks-2018.pdf>

i overflaten¹¹⁹. Mattilsynet selv ser ut til å bruke begrepet om syk fisk, og skriver i flere vedtak at «fisk som svimer er syk» eller tilsvarende formuleringer.¹²⁰

I en rekke av sakene Mattilsynet har vurdert på bakgrunn av akvakulturdriftsforskriften § 34, 1. ledd går følgende vurdering igjen: «Fisk som svimer er syk. Syk fisk som ikke kan forventes å bli frisk, *skal snarest mulig* [min utheving] tas ut av produksjonsenhetene, bedøves og avlives på forsvarlig måte.»¹²¹ Av dette kan man utlede at funn av sykdom og skader som det ikke er holdepunkter for at fisken vil bli kvitt, som utgangspunkt og i tråd med bestemmelsen ordlyd, krever at det reageres raskt og at fisken skal avlives.

I sak 2023/ 043861 som er vurdert etter bestemmelsen uttaler Mattilsynet at «årsak til dødelighet oppgis i varslings til Mattilsynet å være sammensatt, sår, lenkemaneter og spironucleose. Det finnes ingen behandling for spironucleose. Lave og synkende sjøtemperaturer medfører at sår ikke heles, og sårisk kan lide i flere måneder før de dør. Det er derfor viktig for velferden til fiskene at sårisk tas ut, bedøves og avlives om vinteren.»

I motsetning til spironucleose som det ikke finnes behandling for, kan altså sårskadene heles ved bruk av antibiotika, men effekten ved lave temperaturer er dårlig. Mattilsynet påpeker at det på grunn av dette er av stor velferdsmessig betydning at rammet fisk tas ut, bedøves og avlives om vinteren. I denne saken som er datert 16. mars 2023 opplyser Mattilsynet at de vurderer å sette fristen for gjennomføring av vedtaket til 10. april, men de sier også at de på bakgrunn av planlagt antiobiotikabehandling vurderer å utvide denne fristen slik at man kan se an effekten tiltaket. Det er altså som utgangspunkt minimum 25 dager til tiltak må være gjennomført, muligens også mer. Dette på tross av at Mattilsynet i samme varsel uttaler at slike sårskader er vanskelig å helbrede på vinteren, og at man har hatt en situasjon med opptil 24 ganger normal dødelighet, og «tusenvise av fisk med avvikende adferd» ved lokaliteten.

¹¹⁹ SINTEF, «lusetellingsmetoder i lakseoppdrett», 25.april 2018, s. 11
<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/bitstream/handle/11250/2496606/Lusetellingsmetoder%20i%20lakseoppdrett2.pdf?sequence=7>,
(sist lest 19.mai 2024)

¹²⁰ Eksempelvis Mattilsynets saker med referanser: 2023/183911, 2023/023084, 2023/043861

¹²¹ Eksempelvis Mattilsynets saker med referanser: 2023/043861, 2023/007329, 2023/183911

Dette fremstår som en lang frist, særlig med bakgrunn i Mattilsynets egen vurdering i vedtaket om at disse patologiske funnene kan medføre store lidelser og at fisk som ikke kan bli frisk snarest mulig skal avlives i tråd med regelverkskravene.

Selv om dette ikke fremgår av vedtaket, ser det altså ut som man har vektet disse lidelsene og de dårlige utsiktene for helbredelse opp mot noe annet i vurderingen av hva som vil være «snarest mulig». Akvakulturlovens formål om å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft, er gjengitt direkte i første ledd av akvakulturdriftforskriftens formålsparagraf, jf. § 1. I motsetning til akvakulturloven har imidlertid akvakulturdriftsforskriften også som formål å «fremme god helse hos akvakulturdyr», samt «ivareta god velferd hos fisk», jf. annet ledd. Situasjonen i denne saken er et godt eksempel på at disse formålene kan komme i direkte konflikt med hverandre. Økonomisk kan noen ukers ekstra vekst ha veldig store økonomiske fordeler, særlig i driftsfaser hvor bestanden vokser mye. I en klagesak knyttet til bruk av tvangsmulkt, uttalte klagesaksenheten i Mattilsynet følgende: «Oppdrettere vil ha mest å tjene på at oppdrettsfisk blir stående i sjøen til den når ønsket vekt fremfor å slakte ut fisken tidligere. Den økonomiske gevinsten øker eksponentielt gjennom hele produksjonssyklusen, og noen uker fra eller til kan innebære en gevinst på flere millioner kroner avhengig av mengde fisk i merdene.»¹²²

Mattilsynet er altså godt kjent med de økonomiske dimensjoner noen ekstra ukers vekst kan ha, samtidig som de etter egen vurdering ser at situasjonen fiskevelferdsmessig i saken er alvorlig og med beskjedne utsikter til at den rammede fisken skal bli bedre. I tillegg vet de altså at smitterisikoen er stor. Ved å legge opp til et løp som for den berørte fisken neppe innebærer helbredelse, men heller sannsynlig avliving innen 25 dager eller mer, strekker altså Mattilsynet vilkåret «snarest mulig» til å være mer enn hva som er praktisk mulig å gjennomføre. Å tillate en såpass alvorlig situasjon i såpass lang tid, taler for at formålet om lønnsomhet og konkurransekraft er tillagt stor vekt til oppdretters fordel.

¹²² Klagesak behandlet av Mattilsynet i 2022, knyttet til referanse: 2019/251800

4.3.3 Akvakulturdriftsforskriften § 28, 1 (håndtering og stell)

Håndtering og stell er et av kontrollpunktene Mattilsynet ser ut til å anvende rutinemessig ved inspeksjoner på oppdrettslokalitetene.¹²³ De krav som stilles for håndtering og stell av fisk følger av akvakulturdriftsforskriften § 28. Bestemmelsen regulerer flere forhold ved fiskeholdet, blant annet sortering av fisk etter størrelse, og videre at rensefisk skal utsorteres før produksjonsenheten tømmes og før det «utføres operasjoner på anlegget som kan føre til belastning på rensefisken». Bestemmelsen har videre krav om vannkvalitet og kontroll av dette, hvordan pumping skal utøves på en måte som forhindrer skade og også forhold som skal vurderes før vaksinerings igangsettes. Gjennomgangen av rapporter det er gitt innsyn i, viser at det relativt sjelden blir knyttet vurderinger til disse forholdsvis konkrete delene av bestemmelsen. Dette kan ha sammenheng med at disse presiserte kravene er lette å forstå og forholde seg til for næringen.

Bestemmelsen er allikevel ofte benyttet i oppfølgingen av næringsaktørene, og da knyttet til bestemmelsens første ledd, første punktum. Denne delen av bestemmelsen sier at «fisk skal holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske behov og beskyttes best mulig mot skade og unødig påkjenning». I sak 2023/222836 har Mattilsynet uttalt at dette er en utdyping av dyrevelferdsloven § 3 «der det står, at dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.».¹²⁴

Ordlyden «unødig» både i akvakulturdriftsforskriften § 28 og dyrevelferdsloven § 3 tilsier at fisken skal beskyttes mot belastninger og påkjenninger som kan unngås og som ikke tjener noe formål. En alminnelig språklig forståelse av begrepet «best mulig» i akvakulturdriftsforskriften § 28 innebærer videre at det ikke er tilstrekkelig å gjøre noe, man må finne de best egnede tiltak for å beskytte fisken.

I den aktuelle saken ble det 6. november varslet at Mattilsynet vurderte å pålegge oppdretteren å «iverksette tiltak som skal sikre at hendelsen ikke gjentar seg. Dokumentasjon

¹²³ Eksempelvis 2023/242142, 2023/125514, 2023/043861, 2023/023084, 2023/222836

¹²⁴ Op.cit s. 3

på iverksatte tiltak må oversendes Mattilsynet». Oppdretteren ble innvilget 14 dagers uttalelsesfrist.

Bakgrunnen for varselet var at bruk av hamsterhjul¹²⁵ med rurrester hadde forårsaket skader på fisken i samtlige merder. Mattilsynet vurderte at: «Når det er groe på hamsterhjul så vil de kunne fungere som en skarp kniv i merden og gi store lidelser og skader for fisken. Dette fremgår av typen skader som observeres på svimere og dødfisken. Resultatet er at flere hundre fisk skades og dør.». Mattilsynet presiserer videre at oppdretteren allerede 11. oktober hadde gjennomført en helsekontroll hvor man identifiserte skadene ved bruk av hamsterhjulene. Mattilsynets egen inspeksjon 24. oktober bekreftet det samme, og en intern avviksbehandling hos oppdretteren 27. oktober (antakelig knyttet til inspeksjonen ettersom avviket hadde funnet sted 24. oktober) hadde listet opp som korrigerende tiltak at hamsterhjulene måtte sjekkes etter at vaskebåten hadde vært der «da den er har problemer med å skrape sidene.». ¹²⁶

Mattilsynet sier i sin vurdering at «helsekontrollen fra besøk datert 11. oktober 2023 gir råd om å fjerne rur fra hamsterhjul. Likevel blir ikke dette planlagt gjennomført før fra 30. oktober 2023.». Selv om Mattilsynet ikke presiserer at påkjenningen og belastningen dermed ansees unødvendig, ligger det forutsetningsvis under deres argumentasjon at man her har latt fisken lide uten av det var noe behov for eller formål med å ikke ta grep tidligere. Av dette kan man i allefall utlede at der man står i en situasjon hvor man kjenner årsaken til plager fisken er påført, og i tillegg har identifisert avhjelpende tiltak, kan man ikke la tiden gå før tiltak iverksettes uten at man er i strid med både dyrevelferdsloven § 3, og akvakulturdriftsforskriften § 28. Det fremstår i dette perspektivet som et paradoks at Mattilsynets egen saksbehandling tar tid. Inspeksjonen var gjennomført 24. oktober, men varselet ble først sendt 6. november. Dette på tross av at Mattilsynet altså har fokus på tidsperspektivet i saken.

I denne saken uttalte ikke oppdretteren seg innen fristen, slik at det ble fattet vedtak den 23. november. 7. desember ble saken avsluttet og Mattilsynet bekreftet at man hadde oversendt

¹²⁵ Sirkelformet innretning som skal holde merdetaket klar av havoverflaten. Mest brukt ved særlig værutsatte oppdrettsanlegg

¹²⁶ Jf. note 110

og dokumentert tiltak som hindret skade på fisk ved bruk av hamstehjul innen fristen 4. desember.

4.3.4 Forskrift om lakselusbekjempelse § 8 (grenser for lakselus og tiltak)

Som nevnt ovenfor er det i forskrift om lakselusbekjempelse § 8 fastsatt grenser for hvor mange lus en laks i gjennomsnitt kan ha i en definert region i en gitt periode. Ordlyden «skal det [...] til enhver tid være færre enn [...]» viser at grensene er absolutte og ikke underlagt noen form for skjønn. Dette er også bekreftet av Mattilsynet, som har uttalt følgende i en klagesak: «Kravet i regelverket tilsier at det ikke på noe tidspunkt skal være mer enn 0,5 voksne hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget, jf. «til en hver tid». Kravet kan enkelt uttrykkes som at det er et resultatkrav, ikke et tiltakskrav.»¹²⁷ I mattilsynets praksis knyttes brudd på bestemmelsen, er det altså sjelden tvilsomt om bestemmelsen er brutt eller ikke. Dette begrunnes i bestemmelsens absolutte utforming.

Bestemmelsen tredje ledd sier videre at «det skal gjennomføres tiltak for å sikre at mengden lakselus ikke overskrider grensene i første og andre ledd, herunder *om nødvendig utslakting av fisk* [min utheving]». Dette er en ordlyd som også går igjen i flere varsler om vedtak/vedtak knyttet til ulovlige luseforekomster. Knyttet til luseforekomst over forskriftsgrenser ser slike rutinemessig ut til å ha følgende ordlyd: «Vedtaket vil medføre at dere må komme under gjeldende grense for lakselus på lokalitet [...] innen fristen, om nødvendig ved at dere slakter ut hele eller deler av lokaliteten.»¹²⁸

I ovennevnte klagesaksbehandling hadde oppdrettsselskapet fått følgende pålegg: «Dere må gjennomføre tiltak for å sikre at mengden lakselus ikke overskrider grensen på 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk på lokaliteten [...]. Om nødvendig skal dere gjennomføre utslakting av deler av eller hele lokaliteten.»

I behandling av klagen oppklarer Mattilsynets klagesaksenhet for det første at ordlyden «sikre» innebærer at selskapet har plikt til å bruke «alle nødvendige virkemidler innenfor sin

¹²⁷ Klagesak behandlet av Mattilsynet 16. september 2022, tilknyttet sak med referanse: 2019/251800, 16. september 2019, <https://www.mattilsynet.no/klagesaker/beregning-av-tvangsmulkt-etter-forskrift-om-lakselusbekjempelse>, s. 3

¹²⁸ Mattilsynets sak med referanse: 2023/200674

kontroll» for å få luseforekomsten innenfor bestemmelsens lovlige grenser. Klagesaksenheten sier videre at utslakting ikke er et tiltak som først skal iverksettes etter at andre og «mindre drastiske virkemidler» er funnet utilstrekkelige. Det vises til at «om ‘nødvendig’ må etter naturlig språkbruk tolkes som at utslakting inngikk som et virkemiddel idet [...] skulle etterleve lusegrensen innen fristen.»¹²⁹

Hvor viktig Mattilsynet anser etterlevelse av lusegrensene å være, illustreres ved at de i saken sier at de er streng på fristene i slike saker som en «konsekvens av det viktige samfunnsmessige behovet for å holde lusepresset nede»¹³⁰

5 Mattilsynets verktøykasse; reaksjoner og sanksjoner

5.1 Forvaltningsmessig reaksjon, administrativ sanksjon og straff

I denne delen vil det bli gitt en gjennomgang av de ulike virkemidlene Mattilsynet har tilgjengelig for oppfølging av næringen ved fiskevelferdsbrudd. I tillegg til rettsreglens innhold, ansees dette å ha stor betydning for måten næringen innretter seg i forhold til sine dyrevelferdsmessige forpliktelser.

Før Mattilsynet velger å sanksjonere dyrevelferdsbrudd i oppdrettsnæringen, kan de veilede om regelverk, varsle pålegg og ilegge tvangsmulkt. Dette er legitime forvaltningsmessige tiltak, og vil derfor inkluderes som del av oppgaven.

Utover dette hjemles både straff og administrative sanksjoner i hjemmelslovene, ved brudd på akvakulturlovgivningen og tilhørende forskrifter.¹³¹ Selv om både fysiske og juridiske personer kan være pliktsubjekter etter nevnte regelverk, vil fokus her være sanksjoner rettet mot foretak. Det er primært foretak som møtes med sanksjoner og reaksjoner for brudd på bestemmelser om dyrevelferd innenfor akvakulturnæringen, og det følger blant annet av akvakulturloven § 30 at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr begrenses til nettopp «foretak».

¹²⁹ Jf. note 127

¹³⁰ Op. cit

¹³¹ Jf. dyrevelferdsloven kapittel III, Matloven kapittel V og Akvakulturloven kapittel VII

Det er ellers ikke mange tilfeller av strafferettslig forfølgning av brudd på dyrevelferdsbestemmelser innenfor oppdrettsnæringen, og enda færre saker som har havnet i domstolene. Dette på tross av flere dokumenterte tilfeller av det som må betegnes som grove brudd på lovgivningen. Dette kan dels henge sammen med det store behovet for fagkunnskap for å kunne vurdere hvorvidt det foreligger lovbrudd eller ikke, og at det dermed vil være en krevende oppgave for politi og påtalemyndigheten å skulle etterforske og rettslig forfølge disse sakene. Økokrim har selv løftet frem de konkrete utfordringer knyttet til oppfølgingen av akvakulturnæringen¹³².

Dels har nok den plass administrative sanksjoner har fått som alternativ til tradisjonell straff hatt stor betydning. Justis- og beredskapsdepartementet har i lovforarbeider til endringer i forvaltningsloven uttrykt et særlig behov for å kunne sanksjonere foretak administrativt begrunnet i den økonomiske motivasjonen for deres næringsvirksomhet. Overtredelsesgebyr ble vurdert som er et egnet virkemiddel for å sikre at regelverk overholdes.¹³³

Gjeldende rett viser også at overtredelsesgebyr er den hyppigst anvendte administrative sanksjonen rettet mot foretak.¹³⁴ Høyesterett påpekte også i Rt. 2014. s. 620 at akvakulturnæringen er en tillatelsesbasert næring hvor aktørene får «utnytte en felles naturressurs» og videre at «overtredelsesgebyr ilegges en avgrenset gruppe næringsutøvere, og er i praksis alltid rettet mot et foretak».¹³⁵

I tillegg til overtredelsesgebyr kan foretak sanksjoneres administrativt blant annet gjennom rettighetstap, for eksempel tilbaketrekking av akvakultur tillatelse, jf. akvakulturloven § 9. Dette er imidlertid ikke en sanksjon som er brukt i særlig grad ovenfor næringen. Det samme gjelder tap av retten til å utøve en virksomhet etter straffeloven § 56. Disse vil derfor ikke behandles nærmere.

¹³² Økokrims tidskrift "Miljøkrim" nummer 2/2011 "En dårlig sak", gjengitt i Prop. 103 L (2012-2013) side 36-37

¹³³ Prop. 62 L (2015-2016), s. 57

¹³⁴ Prop. 81 L (2021-2022) Endringer i forvaltningsloven, s. 12

¹³⁵ Avsnitt 77

5.2 Veiledning

En gjennomgang av inspeksjonsrapporter viser at Mattilsynet benytter seg av muligheten til veilede om regelverket i første omgang for å rette opp i brudd på akvakulturlovgivningen og forskrifter gitt i samsvar med denne. Slik veiledning ansees ikke som enkeltvedtak.¹³⁶

I sak 2023/125514 velger Mattilsynet å veilede rundt akvakulturdriftforskriften § 28, jf. dyrevelferdsloven § 3 om «håndtering og stell» knyttet til ivaretagelse av rensefisk. I veiledningen står det: «Mattilsynet treng ikkje alltid å reagere med vedtak når vi konstaterer brot på regelverket. Vi kan også reagere ved å bruke skriftleg rettleiing».

Bakgrunnen for veiledningen er blant annet 70% dødelighet ved yngelanlegget, og videre at de har observert at «det blir sett ut ein stor andel berggylt med nedsett fiskevelferd, taparfisk, fisk med redusert finnestatus, hovudnekrose og avmagring. Denne fisken er så svak at den dør under transporten, kort tid etter utsett eller blir ståande utan å få tatt til seg fôr over tid før den dør. Denne fisken har ingen moglegheit eller forutsetning for å klare seg ved utsett i sjø og fungerer ikkje i "oppgåva si som lusebeiter".»¹³⁷

Dette er dyster lesning med tanke på fiskevelferd og situasjonen som beskrives fremstår dramatisk. På tross av dette velger man altså i første omgang å veilede om regelverket, og begrunner dette med at virksomheten allerede har rutiner for utsortering av taperfisk. Veiledningen er å ha større fokus på utsortering tidligere i produksjonsfasen og sånn «beskytte fisken for unødvendige påkjenninger og belastninger».¹³⁸

Hvor effektiv veiledning faktisk er vil diskuteres videre i pkt. 6.2, men i denne saken spesielt fremstår dette som en defensiv tilnærming fra Mattilsynet i en sak med såpass mye dokumentert lidelse hos rensefisken. Dette blir særlig oppsiktsvekkende med tanke på at organet samme år (2023) i egne forslag til regjeringen for å bedre fiskevelferden sier at «det meste av dagens bruk av rensefisk kan derfor neppe sies å være lovlig etter dyrevelferdsloven

¹³⁶ Mattilsynet, «Mattilsynets mulighet til å treffe bindende avgjørelser (enkeltvedtak)», 31.01.2024, [hjemmeside], <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/offentlige-kontroller/mattilsynets-mulighet-til-a-treffe-bindende-avgjorelser-enkeltvedtak>, (sist lest 19.mai)

¹³⁷ Op.cit, s. 3

¹³⁸ Jf. note 92

§§ 3, 22 og 23» og videre at «fortsett bruk av rensefisk bør bare tillates i virksomheter og lokaliteter som kan dokumentere god velferd, effekt og overlevelse». ¹³⁹ Dette ble videre fremhevet som en av fire spesielle utfordringer for velferden til fisk i akvakultur.

Samtidig som man setter fokus på det som ansees som en særskilt utfordring og som man har valgt å fremheve spesielt ovenfor regjeringen, velger man altså å bruke den mildeste av de tilgjengelige reaksjonsformer ovenfor oppdrettsaktøren som er ansvarlige for nettopp slike uønskede forhold ved egen lokalitet. Det er fristende å påstå at næringsaktøren behandles med overdreven forsiktighet, samtidig som det selvsagt er gode grunner som taler for en dialogbasert løsning og godt samarbeid mellom tilsynsorganet og kontrollobjektet. Slik veiledning er allikevel såpass lite forpliktende for kontrollobjektet at det er overraskende at dette vurderes tilstrekkelig i et såpass alvorlig tilfelle. I saken er oppfølgingen begrenset til at man «ved fremtidige inspeksjoner vil følge opp» om det er gjort tiltak for å bedre fiskevelferden, uten at det er lagt noen plan eller satt noen tidsramme for slik fremtidig inspeksjon.

Mattilsynet har foreslått at virksomheter som tilbyr såpass dårlig fiskevelferd ikke skal få oppdrette rensefisk i det hele tatt, men i praksis legger organet altså til rette for videre drift uten sterkere myndighetsinnblanding enn veiledning om regelverket. Det er vanskelig å se dette på annen måte enn at man i de konkrete sakene har et ønske om å forstå og imøtekomme virksomhetenes behov, og at dette skjer på bekostning av fiskevelferden. Hvorvidt dette faktisk bidrar til å oppfylle formålet om lønnsomhet og konkurransekraft på sikt er imidlertid usikkert.

5.3 Pålegg (enkeltvedtak)

Mattilsynets har etter matloven § 23 og dyrevelferdsloven § 30 kompetanse til å fatte «nødvendige vedtak» for å sikre at lovene overholdes. Ordlyden «nødvendig» tilsier en viss skjønnsfrihet og det følger av forvaltningsmessige prinsipper og lovgiveruttalelser at et enkeltvedtak ikke skal gå lenger enn det «som er nødvendig for å ivareta lovens formål». ¹⁴⁰

¹³⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/d58c9b44acf2443681234acb4a52a00e/mattilsynets-forslag-til-mal-og-tiltak-for-bedre-dyrevelferd-i-norge.pdf>

¹⁴⁰ Ot.prp.nr.15 (2008-2009), s.115

Selv om hovedregelen er at brudd på regelverk skal medføre enkeltvedtak, presiserer Mattilsynet selv at de vil vurdere hver situasjon individuelt. Forhold av betydning for vurderingen er vilje og evne til å rette opp lovbruddet, samt den risiko regelbruddet utgjør.¹⁴¹ I lovforarbeider er det trukket frem at det ikke alltid vil være «effektivt tilsyn» å benytte seg av vedtakskompetansen, og at for eksempel veiledning om regelverk etter forholdene kan ansees mer hensiktsmessig.¹⁴²

Det følger videre av forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling at «part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist».

Høyesterett har uttalt at formålet med bestemmelsen primært er at parten skal bli kjent med at det er opprettet sak om forholdet, og gis en mulighet til «å forsvare sine interesser». ¹⁴³ Prinsippet om hensynsfull forvaltning tilsier også at forhåndsvarsling er viktig for tilliten til forvaltningens saksbehandling generelt.

Bestemmelsen sier ikke noe om hvor lang fristen for å uttale seg etter å ha mottatt forhåndsvarsel skal være. Forvaltningen er dermed innrømmet et skjønnsrom til å tilpasse fristen til sakens karakter. Kun i ett av de gjennomgåtte vedtak har Mattilsynet benyttet seg av sin hjemlede mulighet til å unnlate forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16 bokstav a. Etter regelen kan forhåndsvarsel unnlates, dersom «varsling ikke er praktisk mulig, eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres».

I den aktuelle sak ble det fattet hastevedtak som forpliktet virksomheten til å presentere planer for forsvarlig fiskevelferd, om nødvendig utslakting av et allerede båndlagt anlegg med mistanke om furunkulosesmitte.¹⁴⁴ Mattilsynet ble gjort kjent med saken gjennom egenmeldt hendelse knyttet til forhøyet dødelighet. Hastevedtaket ble fattet 23.11.23, med frist for

¹⁴¹ <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/offentlige-kontroller?kapittel=7-vi-gir-reaksjoner-for--sikre-at-regelverksbrudd-rettes-opp->

¹⁴² Jf. note 82

¹⁴³ HR-2017-2367-A, avsnitt 21

¹⁴⁴ Mattilsynets sak med referanse: 2023/242142

gjennomføring dagen etter. Bakgrunnen var at selskapet var konkurs, og hadde oppgitt at de kun ville ha bemanning ut den aktuelle uken.

Gjennomgangen av øvrige saker det er gitt innsyn i, viser at Mattilsynet utover dette har en rutinemessig tilnærming til saksbehandlingsregelen om forhåndsvarsling i sin oppfølging av akvakulturnæringen. I et overtall av sakene som er gjennomgått gis forhåndsvarsel med en uttalelsesfrist satt til 10-14 dager. Unntaket ser ut til å være situasjoner hvor luseforekomsten er over de tillatte grenser. I slike tilfeller er det i noen saker gitt bare en ukes uttalelsesfrist.¹⁴⁵ Dette kan tyde på at Mattilsynet i enkelte situasjoner ser grunn til å benytte det skjønn de er innvilget for å hurtigere rette opp i en lovstridig situasjon.

Dette fremstår forsvarlig. I tilfeller hvor man ved en lokalitet har lusegrenser over de forskriftsfestede grensene vet aktørene for det første allerede at de bryter regelverket. De vet videre at forvaltningen har denne kunnskapen fordi de selv rapportere tallene rutinemessig, og i noen tilfeller har de også sendt særskilt varsel i tråd med egen varslingsplikt. At det opprettes sak, bør i slike tilfeller ikke være overraskende for oppdretterne. Man kan dermed stille spørsmål ved behovet for forhåndsvarsel med bakgrunn i formålet om å bringe saken til partens kunnskap. Samtidig er forhåndsvarsel en sentral forvaltningsrettslig saksbehandlingsregel, som foruten å ha betydning for parten også bidrar til forutsigbarhet og trygghet i omgangen med forvaltningen generelt.

Det fremstår allikevel forsvarlig å vurdere hvorvidt 10-14 dagers uttalelsesfrist er unødvendig lenge, slik Mattilsynet ser ut til å ha gjort i tilfeller med høy luseforekomst. Særlig tilknyttet dødelighetsrate kjenner oppdretterne godt til situasjonen de står i, de vet at de vil bli fulgt opp på dette, og det følger også av regler om internkontroll at de skal ha systemer og rutiner på plass for å håndtere slike situasjoner. Det bør altså ikke være en veldig krevende oppgave å uttale seg innen en uke.

Hvor lang uttalelsesfristen er kan i slike tilfeller ha stor økonomisk betydning for en aktør som eksempelvis har vurdert at de ikke vil ha mulighet til å rette opp situasjonen og antakelig må tvangsslakte uansett. Ved å la uttalefristen passere, og deretter få en frist for de tiltakene

¹⁴⁵ Eksempelvis saker hos Mattilsynet med følgende referanser: 2023/200674, 2023/222702

man pålegges, kan aktørene oppnå store økonomiske gevinster. Dette gjelder særlig der situasjonen er blitt såpass alvorlig at det er usannsynlig å klare og bringe forholdet innenfor lovlige rammer, og også hvor man er i en driftsfase hvor utslakting uansett står for døren. Flere ukers ekstra tid i sjøen kan i slike tilfeller har stor betydning for slaktevolumet man oppnår, samtidig som fisk lider og faren for spredning av lus eller andre sykdommer kan være høy i samme periode.

5.4 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er en reaksjon hvis primære misjon er å fremtvinge adferd i samsvar med lovverk eller pålegg fra forvaltningen¹⁴⁶. Det er ikke ment å være straff for begåtte lovbrudd, men et løpende økonomisk pressmiddel for å stimulere til regelverkskonform aktivitet¹⁴⁷. Både Mattilsynet¹⁴⁸ og Fiskeridirektoratet¹⁴⁹ kan ilegge akvakulturvirksomhetene tvangsmulkt, med hjemmel i ulike bestemmelser.

For å sikre effekten av reaksjonen må utmålingen av tvangsmulkten være slik at det ikke lønner seg for virksomheten å fortsette lovbruddet og betale tvangsmulkten, fremfor å innrette seg etter regelverket. Dette er presisert i lovforarbeider til matloven, hvor lovgiver uttaler at tvangsmulker normalt bør være «så store at de vil overskride den gevinst den ansvarlige kan påregne, dersom han ikke retter seg etter pålegget».¹⁵⁰ Dette er et viktig poeng i en næring hvor det eksempelvis kan være lønnsomt å overskride biomassetak i perioden tett opp mot slakting, for å få flere fisk til slakt.

I en klagesak Mattilsynet behandlet i 2022, konkluderte de med at utmålingsregelen for tvangsmulkt etter lakselusforskriften § 12 «kan være utdatert»¹⁵¹. Et selskap var pålagt tiltak for å komme under de tillatte lusegrenser, og var instruert til å slakte deler eller hele bestanden ved lokaliteten dersom det var nødvendig for å løse situasjonen. Mattilsynet la i sin

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 15 (2008-2009), s. 116

¹⁴⁷ Prop. 103 (2012-2013), s. 70

¹⁴⁸ Matloven § 26 og dyrevelferdsloven § 35

¹⁴⁹ Akvakulturloven § 28

¹⁵⁰ Ot.prpr. nr. 100 (2002-2003) om lov om matproduksjon og mattrygghet, s. 162

¹⁵¹ Klagesak behandlet av Mattilsynet 16. september 2022, tilknyttet sak med referanse: 2019/251800, 16. september 2019, <https://www.mattilsynet.no/klagesaker/beregning-av-tvangsmulkt-etter-forskrift-om-lakselusbekjempelse>

vurdering av saken vekt på at selskapet på tross av ilagt tvangsmulkt, ville ha fortjeneste ved å fortsatt bryte regelverket fordi fortjenesten ved å la fisken vokse noen dager eller uker ekstra var stor. De uttalte om utmålingsregelen at måten denne er formulert på medfører at mulkten «er for lav til å overstige den ekstra inntjeningen som kan oppnås».¹⁵²

Regelen har ikke vært endret og utmålingsregelen er altså den samme i dag, noe som utvilsomt vil kunne svekke tvangsmulktens funksjon. Lakselus er en stor fiskevelferdsmessig utfordring i næringen, og når et av handhevingsverktøyene så åpenbart ikke har den tilsiktede effekten er dette betenkelig.

5.5 Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr gis i Norge som en administrativ sanksjon, og ansees i utgangspunktet ikke som straff, verken etter straffeloven eller Grunnloven, jf. § 96, se pkt. 1.3.

Det er forvaltningen som ilegger slike overtredelsesgebyrer, og kompetansen til det enkelte forvaltningsorgan følger fortrinnsvis av lov. De lover som har egne bestemmelser om administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr, har som regel også egne kompetanseregler. Det følger av § 4 i Forskrift 30.juni 2014 om gebyr etter dyrevelferdsloven at Mattilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere definerte bestemmelser, jf. Dyrevelferdsloven § 34. Mattilsynet har imidlertid ikke hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter matloven, og har fremstilt ønske om slik hjemmel ovenfor Landbruks- og matdepartementet.¹⁵³

Overtredelsesgebyr generelt er typisk tiltenkt for de tilfeller som ikke vurderes alvorlige nok til at de bør anmeldes til politiet og forfølges i straffesporet. En av tankene bak fremkommer i NOU 2003:15 fra bot til bedring, hvor det bli sagt at for mange bagatellovertredelser vil straff – som er samfunnets sterkeste virkemiddel – ikke være en forholdsmessig reaksjon! Dersom andre og mindre inngripende sanksjoner kan være like effektive, vil straff som regel fremstå som et unødvendig og uforholdsmessig virkemiddel».¹⁵⁴

¹⁵² Op.cit

¹⁵³ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*, s. 97

¹⁵⁴ Op.cit., 2. 52

Allmennpreventive hensyn utgjør også en sentral begrunnelse for bruken av overtredelsesgebyr. Ved at det reageres raskt på overtredelser, er det tilsiktede effekten at det oppleves en effektiv håndheving av regelverkene. Dette er fremhevet som formål ved innføringen av administrative sanksjoner.¹⁵⁵

I forarbeid til ny dyrevelferdslov ble innføring av overtredelsesgebyr begrunnet med at Mattilsynet ifølge forslaget ville «kunne ilegge overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige overtredelser av lovens bestemmelser». ¹⁵⁶ Riksrevisjonens rapport viser imidlertid at det kun har vært rettet 23 overtredelsesgebyr mot næringen i perioden 2017-2022, og Riksrevisoren retter kritikk mot Mattilsynet for at de i for liten grad benytter seg av overtredelsesgebyr mot næringens lovbrudd «til tross for at mange lokaliteter har gjentakende høy dødelighet, noe som sannsynligvis betyr at fiskevelferden har vært dårlig.»¹⁵⁷ Mattilsynet begrunner dette med at de kun «kan bruke overtredelsesgebyr ved alvorlige dyrevelferdssaker».¹⁵⁸

På tross av denne opprinnelige tanken bak sanksjonen, har utviklingen altså tilsynelatende gått i motsatt retning. For det første har man altså hatt en rettsutvikling hvor Mattilsynet vurderer overtredelsesgebyr kun ved alvorlige brudd på dyrevelferdsbestemmelser, ikke «mindre alvorlige overtredelser av lovens bestemmelser»¹⁵⁹ som var tanken da forslaget ble fremmet. I tillegg fremstår det nærmest paradoksalt at Mattilsynet ikke har vurdert flere saker som tilstrekkelig alvorlige, med tanke på de mange grove fiskevelferdssakene som har kommet for dagen de siste årene, og ikke minst med tanke på dødelighetsutviklingen som altså har vært økende over flere år nå. Når man selv i næringen mener at fiskevelferdssituasjonen er nærmest hjerteskjærende¹⁶⁰, er det påfallende at man ikke i større grad har funnet grunn til å ilegge overtredelsesgebyr.

¹⁵⁵ NOU 2003:15, s. 19

¹⁵⁶ Ot.prp.nr. 15 (2008-2009) s.14

¹⁵⁷ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*

¹⁵⁸ Jf. note 137

¹⁵⁹ Jf. note 140

¹⁶⁰ Jf. fotnote 18

En årsak til dette kan være funn Riksrevisjonen gjorde i sitt arbeid med nevnte rapport. Her fant de for det første at inspektørene opplevde overtredelsesgebyr som en lite effektiv sanksjon, særlig mot de store aktørene. Videre resulterer lang klagebehandling i at man ikke får etablert «hvor listen ligger».¹⁶¹

6 Avsluttende diskusjoner

6.1 Bukken og havresekken?

Regulering og oppfølging på akvakulturområdet prege av et tett samarbeid mellom Mattilsynet og næringsaktørene. Dette er på den ene siden en dyd av nødvendighet, men på den andre siden oppstår en «bukken og havresekken» problematikk rundt den rollen næringsaktørene selv har.

Som vist er næringens egen rapportering svært viktig for oppfølgingen fra Mattilsynet, og systemet hviler på en grunnleggende tillit til oppdretternes etterrettelighet og en forutsetning om at de individuelt vil opptre til næringens felles beste.

Samtidig er det momenter ved systemet som tilsier at oppdretterne kan ha økonomiske incentiver til å spekulere i sine handlingsalternativer i situasjoner hvor fiskevelferd er kommet på spissen. Nærmer man seg for eksempel slakt i produksjonssyklusen, kan arbeidskrevende og kostbare tiltak for eksempel knyttet til avlusing, fremstå lite rasjonelt økonomisk. Har man fått så mye lus i anlegget at man antakeligvis uansett må slakte, er det nok også fristende å la tiden passere uten nevneverdige tiltak og vente på Mattilsynets frist. Følgende uttalelse i allerede omtalte klagesak fra Mattilsynet illustrerer dette:

Oppdrettere vil ha mest å tjene på at oppdrettsfisk blir stående i sjøen til den når ønsket vekt fremfor å slakte ut fisken tidligere. Den økonomiske gevinsten øker eksponentielt gjennom hele produksjonssyklusen, og noen uker fra eller til kan innebære en gevinst på flere millioner kroner avhengig av mengde fisk i merdene. At lusegrensen brytes endrer ikke denne motivasjonen, ettersom tap for oppdretter som følge av lakseslusens skader

¹⁶¹ Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen*. Dokument 3:12 (2022-2023), s. 96-97

på fisken først oppstår ved betydelig høyere lusenivåer enn lovlig grense.¹⁶²

Selv om Riksrevisjonens i sin rapport sier at oppdretterne som hovedregel er flinke til å komme med tilsvar på Mattilsynets oppfølging, viser de sakene jeg har gjennomgått at det slett ikke er sjelden at oppdretterne unnlater å uttale seg eller sende inn dokumentasjon på at de har gjennomført pålagte tiltak¹⁶³. Dette styrker en antakelse om at det i gitte situasjoner ansees mest hensiktsmessig å la tiden gå og fristen komme. I slike tilfeller opptrer altså den enkelte oppdretter primært ut fra egne behov, og forvalter kanskje ikke det ansvaret de har fått til næringens beste. Mattilsynet har selv løftet frem denne dikotomien i ovennevnte klagesak. Her påpekes at høye luseforekomster truer lønnsomheten i næringen, samtidig som den enkelte oppdretter kan: « ha økonomiske incentiver til å la fisken bli stående i sjøen til tross for et høyt lusenivå». ¹⁶⁴

I tillegg vil det alltid være en mulighet for at oppdretterne registrerer og rapporterer feil i forbindelse med dødelighet og luseforekomst. Både tellemetodene og innmeldingsrutinene gir stort rom for den menneskelige faktor, og om det er i vanvare eller mer tilsiktet, er det ikke utenkelig at det kan rapporteres med feilmarginer som svekker oppfølgingen. I ett tilfelle har også Høyesterett dømt et foretak for bevisst å ha oppgitt uriktig informasjon om antall lakselus.¹⁶⁵ Fristelsen ligger altså der, og en rekke saker fra de siste årene viser at oppdretterne ikke alltid klarer å opptre i tråd med det ansvaret de har fått for å forvalte en felles ressurs.

6.2 Reaksjonenes og sanksjonenes begrensninger

Regelbrudd ser gjennomgående ut til å sanksjoneres først etter at næringsaktøren har unnlatt eller vist seg ute av stand til å rett opp rettstridige situasjoner de først har fått veiledning, pålegg og/eller tvangsmulkt for. Spørsmålet som melder seg, er om anvendelsen av disse reaksjonene i første omgang medfører at man innenfor næringen ikke gjør de nødvendige bestrebelser for å sikre fiskevelferden i første omgang?

¹⁶² Klagesak behandlet av Mattilsynet 16. september 2022, tilknyttet sak med referanse: 2019/251800

¹⁶³ Saker behandlet av Mattilsynet med referanser: 2023/08377, 2023/043861, 2023/023084, 2023/183223

¹⁶⁴ Op.cit., s. 4

¹⁶⁵ HR-2016-2507-A

Det er for eksempel rimelig å forutsette at veiledning om regelverket er ment å fylle kunnskapshull eller oppklare juridiske misforståelser hos den som veiledes. I et slikt perspektiv fremstår det mildt og ikke særlig effektivt at samme oppdrettsaktør gjentatte ganger mottar veiledning om de samme bestemmelser, knyttet til liknende situasjoner.

Et eksempel på dette er to saker ved samme lokalitet fra henholdsvis februar 2023¹⁶⁶ og september 2023¹⁶⁷. I den første saken mottar virksomheten veiledning vedrørende akvakulturdriftsforskriften § 34 om forsvarlig avlaving av fisk slik at man unngår unødig lidelse. I en situasjon med svært høy dødelighet og påvist spironucleose hadde Mattilsynet ved inspeksjon observert at svimere havnet i dødfiskkaret og dermed ble utsatt for unødig lidelse og kunne bli kvernet levende. I september blir selskapet gjennom vedtak pålagt å sikre forsvarlig fiskevelferd for brudd på samme bestemmelse. Man har da ved lokaliteten svært høy dødelighet (opptil ni ganger normaldødelighet), og etter Mattilsynets vurdering «et langtkommet utbrudd av spironucleose» med store patologiske forandringer som har medført «puss i hjertesekk, væske og puss under nyrekapsel, byller på spord og i lever.»¹⁶⁸ På tross av tidligere veiledning om bestemmelsen og viktigheten av å plukke ut svimere for avlaving, har virksomheten i den alvorlige situasjonen og på tross av fiskens åpenbare lidelser latt det gå flere uker før de iverksatte tiltak, blant annet begrunnet i at slakteriet var stengt.

Mye taler også for at utmålingsreglene for tvangsmulkt ikke har den tilsiktede effekt, fordi det i mange tilfeller vil lønne seg økonomisk å la regelbruddet fortsette, jf. pkt. 5.4, og overtredelsesgebyr benyttes som vist sjelden. I en næring med solid økonomi, kan de økonomiske virkemidlene se ut til å være utilstrekkelige slik de anvendes i dag.

¹⁶⁶ Mattilsynets sak med referanse: 2023/023084

¹⁶⁷ Mattilsynets sak med referanse: 2023/183911

¹⁶⁸ Mattilsynet, «Mattilsynets forslag til mål og tiltak for bedre dyrevelferd i Norge», 15. september 2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1cda1267f364ec9a1c0e97e3136ce60/mattilsynets-forslag-til-mal-og-tiltak-for-bedre-dyrevelferd-i-norge.pdf>, (sist lest 18.mai 2024), s. 4

Mattilsynet har selv foreslått å benytte strafferettslig inndragning i større grad mot akvakulturnæringens lovbrudd. Begrunnelsen de oppgir er at «reaksjonen vil gjenspeile aktuell fortjeneste ved regelverksbrudd, virke preventivt og bidra til likere konkurranse.»¹⁶⁹ Innspillet tyder kanskje på at Mattilsynet som tilsynsorgan selv ser at straffesporet i for stor grad velges bort til fordel for andre virkemidler, og at man i handteringen av næringens regelbrudd må sørge for at det svir litt mer i ‘pengepungen’.

6.3 Større individfokus for å realisere lovens formål?

Det er påfallende i hvor stor grad fiskens velferd måles kvantitativt ut fra hvor mange fisk som er berørt av velferdsmessige utfordringer, og inspeksjonsrapporter og praksis fra Mattilsynet viser at enkeltfisken knapt er en ettertanke. Først idet det er et tilstrekkelig antall fisk som har det dårlig, risikerer selskapene sanksjonering, og selv da har det som den klare hovedregel vært en prosess i forkant hvor aktøren har fått mulighet og tid til å rette opp i sine regelbrudd. Den urett enkeltfisk allerede har vært utsatt for gir som utgangspunkt ingen konsekvenser så lenge man følger opp og gjør tiltak for å forbedre situasjonen for fisken som gruppe. På bakgrunn av dette og den utviklingen vi har sett de siste årene er det vanskelig å beskrive oppdrettslaksens og rensefiskens rettsvern som særlig sterkt.

Avdelingsleder for fiskehelse og fiskevelferd ved veterinærinstituttet, Edgars Bruun, påpeker i et avisinnlegg at begrensningen av lakseproduksjonen i biomasse ikke gir:

[...]incentiver for å ta hensyn til fiskene som individer slik dyrevelferdsloven krever. Et forbud mot å sette ut ny fisk til erstatning for den som dør, vil rette oppmerksomheten mot helsen til de enkelte fiskene og ikke bare mot hvor mange tonn som kan produseres. *For å lykkes i helse- og velferdsarbeid må individene stå i sentrum* [min utheving].¹⁷⁰

¹⁶⁹ Op.cit s. 2

¹⁷⁰ Edgar Brun, «Må ta hensyn til laksen som individ», Dagens Næringsliv, 28.juli 2021, [nettartikkel], <https://www.dn.no/innlegg/oppdrett/laks/dyrevelferd/innlegg-ma-ta-hensyn-til-laksen-som-individer-ikke-bare-tenke-biomasse/2-1-1044924> , (sist lest 20.mai 2024)

I arbeidet med oppgaven har enkeltsaker gitt et inntrykk av at næringens politisk viktige eksportbidrag, kombinert med formålet om en lønnsom og konkurransekraftig næring, i stor grad har trumfet formålet om å fremme god fiskevelferd. Samtidig kan det som oppleves som Mattilsynets forsiktige fremferd ovenfor oppdrettsaktørene, gi et inntrykk av at det er den enkelte oppdretters økonomi og driftsbetingelser som blir hensyntatt, ikke nødvendigvis næringens lønnsomhet og konkurransekraft som helhet. Mattilsynets praksis kan altså tidvis gi et inntrykk av at formålet om næringens konkurransekraft og lønnsomhet forstås som den enkelte næringsaktørs mulighet for profitt.

Ved å ikke slå hardere ned på fiskevelferdsbrudd, mener jeg uansett at Mattilsynets oppfølging potensielt er egnet til å skade næringens samlede og langsiktige forutsetninger for lønnsomhet og konkurransekraft i et marked som blir stadig mer kvalitetsbevisst og opptatt av fiskevelferd. Sann sett vektlegger Mattilsynet ikke bare formålet om å fremme god dyrevelferd i for liten grad, praksisen kan også påstås å være kontraproduktiv for formålet om næringens lønnsomhet og konkurransekraft.

Tross økt fokus har ikke velferden til oppdrettslaks og rensefisk blitt bedre, og det virker altså ikke som Mattilsynet ikke har klart å finne det riktige tyngdepunktet i den rettslige balansegangen mellom hensynet til næringens lønnsomhet og konkurransekraft og hensynet til fiskens velferd.

Samtidig er det altså en klar sammenheng mellom fiskevelferd og produktkvalitet i lakseoppdrett. Om man faktisk treffer planken i forvaltningen kan bedre velferd for fisken kanskje være nettopp det som bidrar til å oppfylle både politiske målsetninger og juridiske formål.

7 Kildeliste

7.1 Lover og forskrifter

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – GrL.)

Lov 02.oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 19. desember 2003 om matproduksjon og mattrygghet m.v (matloven)

Lov 17.juni 2005 om akvakultur (akvakulturloven)

Lov 19. juni 2009 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven)

Forskrift 30.oktober 2006 om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr

Forskrift 19.desember 2003 om myndighetsfordeling etter matloven

Forskrift 19.mars 2004 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur)

Forskrift 17.juni 2008 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

Forskrift 17.juni 2008 om transport av akvakulturdyr

Forskrift 11.juni 2010 om delegering av myndighet til Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet etter lov om dyrevelferd

Forskrift 05.desember 2012 om bekjempelse av lakselus (forskrift om lakselusforkjempelse)

Forskrift 30.juni 2014 om gebyr etter dyrevelferdsloven

Forskrift 16.januar 2017 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

Forskrift 29.august 2017 om tiltak for å forebygge, begrense og bekjempe pankreassykdom (PD) hos akvakulturdyr

7.2 Internasjonale kilder

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (EMK), vedtatt 4 november 1950.

International Covenant on Civil and Political Rights and Fundamental Freedoms, vedtatt 4 november 1950

Protocol no. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (EMK tilleggsprotokoll nr. 7), vedtatt 22.november 1984

7.3 Lov- og forskriftsforarbeider

St.meld. nr 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd

Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Meld. St. 8 (2016-2017). Pelsdyrnæringen

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv.

Ot.prp nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur

Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskapning (kun tilgjengelig som pdf: <https://lovdata.no/static/NOU/nou-2023->

[23.pdf?timestamp=1712928736145](#))

Innst. 361 S (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Prop- 103 (2012-2013) Endringer i akvakulturloven

Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv)

Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet (Kun tilgjengelig som pdf:
<https://lovdata.no/static/PROP/prop-202021-001-nfd.pdf?timestamp=1699606696916>)

Prop. 81 L (2021-2022) Endringer i forvaltningsloven

PRE-2003-12-19-1790 Om delegasjon og myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Tilgjengelig:

<https://lovdata.no/pro/#document/PRE/forarbeid/pre-2003-12-19-1790?searchResultContext=1451&rowNumber=44&totalHits=1149>

7.4 Rettsavgjørelser

HR-2011-1118-A

Rt. 2014 s. 620

Rt. 2015 s. 44

HR-2016-2507-A

Hr-2017-2367-A

7.5 Forvaltningspraksis

Nærings- og fiskeridepartementet, «[...]svar på klage over vedtak om tvangsmulkt», referanse 19/1267-6,

<https://www.oceanspacemedia.com/files/2023/04/03/Avgj%C3%B8relse%20klagesaka%20Nordlaks%20Oppdrett%20AS.pdf> (sist lest 18.mai 2024)

Saker fra Mattilsynet det er gitt innsyn i via eInnsyn

2019/251800

Klagesak behandlet av Mattilsynet 16. september 2022, tilknyttet sak med referanse: 2019/251800, 16. september 2019, <https://www.mattilsynet.no/klagesaker/beregning-av-tvangsmulkt-etter-forskrift-om-lakselusbekjempelse>

2023/007329

2023/023084

2023/043601

2023/043861

2023/047380

2023/08377

2023/125514

2023/144314

2023/183223

2023/183744

2023/183911

2023/199669

2023/200674

2023/222702

2023/222836

2023/242142

7.6 Rapporter, rettleddinger og liknende

Mattilsynet, *Internkontroll i akvakulturnæringa: Korleis sikre forsvarleg drift og systematisk forbetring?*, juni 2017, https://mattilsynet-xp7prod.enonic.cloud/_/attachment/inline/d62c14fe-8c13-4468-b295-9d86b3812797:e844161ab5e5134356f1c5f310f44f417edbcc82/Rettleiar_%20Internkontroll%20i%20akvakultur%C3%A6ringa.pdf, (sist lest 18.mai 2024)

NOFIMA, *Velferdsindikatorer for oppdrettslaks: hvordan vurdere og dokumentere fiskevelferd*, 2018, s. 32, <https://nofima.no/wp-content/uploads/2016/06/Velferdsindikatorer-for-oppdrettslaks-2018.pdf>

SINTEF, «lusetellingsmetoder i lakseoppdrett», 25.april 2018,
<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/bitstream/handle/11250/2496606/Lusetellingsmetoder%20i%20lakseoppdrett2.pdf?sequence=7>, (sist lest 19.mai 2024)

Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, *Departementenes EØS-arbeid*, 2021,
<https://www.regjeringen.no/contentassets/66bfc3cfe6564edfb3d0de236aa328cb/departementenes-eos-arbeid.pdf>

Landbruks- og matdepartementet, «Økonomi og virksomhetsstyring i Mattilsynet», 29.januar 2021 s.9,
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdc0bad9/okonomi-og-virksomhetsstyring-i-mattilsynet-2021.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

Randi N Gøntvedt (INAQ AS) og Ola Kval Brandshaug (Akvaplan-niva), *Veileder 3: Beste praksis rensefisk: Strategi, mottak og hold av rensefisk*, 30.april 2021

Riksrevisjonen, *Myndighetens arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen: Dokument 3:12 (2022-2023)*

Sommerset I, Wiik-Nielsen J, Moldal T, Oliveira VHS, Svendsen JC, Haukaas A og Brun E. *Fiskehelse rapporten 2023*, Veterinærinstituttets rapportserie nr. 8a/2024, utgitt av Veterinærinstituttet 2024 Lansering av rapporten tilgjengelig her: <https://www.tekna.no/fag-og-nettverk/miljo-og-biovitenskap/bio-og-klimabloggen/lansering-av-fiskehelse-rapporten-2023/> (sist sett 16.mai 2024)

Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2023 nr. 2023-6*, 07. februar 2023

Havforskningsinstituttet, *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2024 nr.2024-4*, 07.februar 2024
Økokrim og Mattilsynet, *Retningslinjer for samarbeid mellom politiet og Mattilsynet i dyrevelferdssaker*,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e539497b3bdb410da11a693bbbefb50a/retningslinjer-for-samarbeid-mellom-politiet-og-mattilsynet-i-dyrevelferdssaker.pdf>

Mattilsynet, *Hendelser med negativ effekt på fiskevelferd. Faglig støtte til inspektører*, desember 2021, https://mattilsynet-xp7prod.enonic.cloud/_/attachment/inline/c75953e5-b1df-46fc-8f6d-32172660432d:bbd421869ae30fc8b7490aa9d45c3a4611a0c114/Faglig%20st%C3%B8tte%20Hendelser%20fiskevelferd.pdf

Mattilsynet, *Årsrapport 2022*, 15.mars 2023, <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/arsrapport-2022> , sist lest 18.mai 2024

Nærings- og fiskeridepartementet, *Statsbudsjettet 2022 – tildelingsbrev fiskeridirektoratet*, s.5 <https://www.regjeringen.no/contentassets/d64b02915e77400a89f4eca908fe83a3/tildelingsbrev-fdir.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, «Mattilsynets forslag til mål og tiltak for bedre dyrevelferd i Norge», 15.september 2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1cda1267f364ec9a1c0e97e3136ce60/mattilsynets-forslag-til-mal-og-tiltak-for-bedre-dyrevelferd-i-norge.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

KPMG, *aquaculture license regimes: allocation of aquaculture licenses for salmonids*, September 2023, https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/no/pdf/2023/09/KPMGLawNorway_AquacultureLicenseRegimes.pdf, (sist lest 18.mai 2024)

Vitenskapskomiteen for mat og miljø, *Triploid Atlantic salmon in aquaculture – consequences for fish health and welfare under farming conditions*, VKM report 2023:22, 01.november 2023, <https://vkm.no/download/18.6cc7586418b862a80ba2aea/1698834665704/Triploid%20Atlantic%20salmon%20in%20aquaculture%20-%20Consequences%20for%20fish%20health%20and%20welfare%20under%20farming%20conditions.pdf> , (sist lest 18.mai 2024)

Nærings- og fiskeridepartementet, *Hovedinstruks for Havforskningsinstituttet*, 2. januar 2024, <https://www.hi.no/resources/Hovedinstruks-for-HI-med-endringer-fastsatt-020124.pdf>

Landbruks- og matdepartementet, «Hovedinstruks for Mattilsynet», 22. januar 2024, <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdc0bad9/hovedinstruks-for-mattilsynet.pdf>, (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, *Årsrapport 2023*, mai 2024, s. 24, <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/arsrapport-2023>

7.7 Litteratur

Litteratur:

Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2. utgave, Universitetsforlaget, 2023

Viljar Johnsen Nerheim og Alexander Sæthern, *Forvaltningsrett før eksamen*, Fagbokforlaget, 2021

Økokrims tidskrift "Miljøkrim" nummer 2/2011 "En dårlig sak", gjengitt i Prop. 103 L (2012-2013) side 36-37

Ragnar Thorarinsson og Yngve Lystad, " Vintersår: Ny kunnskap gir optimisme», Kyst.no, 17.mars 2018, [nettartikkel], <https://www.kyst.no/arkiv/vintersar-ny-kunnskap-gir-optimisme/648164>

Edgar Brun, «Må ta hensyn til laksen som individ», Dagens Næringsliv, 28.juli 2021, [nettartikkel], <https://www.dn.no/innlegg/oppdrett/laks/dyrevelferd/innlegg-ma-ta-hensyn-til-laksen-som-individer-ikke-bare-tenke-biomasse/2-1-1044924> , (sist lest 20.mai 2024)

Utenriksdepartementet, «Konflikt og matsikkerhet topper verdens agenda», 16.02.2022 [pressemelding], https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/info_matsikkerhet/id2913246/, (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, «Mål for dyrevelferd – velferdsindikatorer», 08. mars 2023 [hjemmeside] <https://www.mattilsynet.no/dyr/kjaeledyr/hund/tilsynsveileder-for-hund/definisjoner/mal-for-dyrevelferd-velferdsindikatorer>, (sist lest 19.mai 2024)

Bjørn Olav Nordahl, Maria Hasselgård og Espen Sandmo, «Varsler rekordgebyr til norsk oppdrettsgigant», NRK 08.juni 2023 [nettartikkel], <https://www.nrk.no/dokumentar/varsler-rekordgebyr-til-norsk-oppdrettsgigant-1.16438829> (lest 16.mai 2024)

Ole Reinert Omvik og Ann Cecilie Remen, «Mattilsynet mener syk og selvdød laks var på vei til forbrukerne», NRK 11.oktober 2023, [nettartikkel], <https://www.nrk.no/norge/mattilsynet-mener-syk-og-selvdod-laks-skulle-selges-som-fersk-matfisk-1.16588744> (lest 16.mai 2024)

Ole Reinert Omvik, Anne Cecilie Remen, Oscar Rennedal og Line Tomte, «Uanmeldte tilsyn skaper uro - ny oppdrettsgigant vil varsles i forkant», NRK 26.oktober 2023, [nettartikkel], <https://www.nrk.no/norge/uanmeldte-tilsyn-skaper-uro---ny-oppdrettsgigant-vil-varsles-i-forkant-1.16608254> (sist lest 19.mai 2024)

Mattilsynet, «Triploid oppdrettslaks har generelt dårligere helse og velferd enn tradisjonell oppdrettslaks», 1.november 2023, [pressemelding], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18016376/triploid-oppdrettslaks-har-generelt-darligere-helse-og-velferd-enn-tradisjonell-oppdrettslaks?publisherId=10773547&lang=no> (lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, «Rettleiing rapportering av lakselus», 30.november 2023, [hjemmeside], <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/fiskesykdommer/lakselus/veiledning-rapportering-av-lakselus>, (siste lest 20.mai 2024)

Mattilsynet, «Mattilsynet skal revidere de største oppdrettselskapene», 13. desember 2023, [pressemelding], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18031285/mattilsynet-skal-revidere-de-storste-oppdrettselskapene?publisherId=10773547&lang=no>, (sist lest 19.mai 2024)

Mattilsynet, «Mattilsynets mulighet til å treffe bindende avgjørelser (enkeltvedtak)», 31.01.2024, [hjemmeside], <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/offentlige->

[kontroller/mattilsynets-mulighet-til-a-treffe-bindende-avgjorelser-enkeltvedtak](#), (sist lest 19.mai)

[Pure Norwegian Seafood, “Pure Norwegian Seafood har avdekket ulovlig salg av laks», 01.02.2024 \[pressemelding\], <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18044943/pure-norwegian-seafood-har-avdekket-ulovlig-salg-av-laks?publisherId=17848723&lang=no>](#) (lest 16.mai 2024)

Edgar Brun og Ingunn Sommerset, «Om å beregne dødelighet hos oppdrettsfisk», Intrafish, 13.februar 2024 [kronikk], <https://www.intrafish.no/fiskehelse/om-a-beregne-dodelighet-hos-oppdrettsfisk/2-1-1597835> (sist lest 19.mai 2024)

Lars Håkon Grønning (red.), «Witzøe om laksedødelighet:- det gjør noe med hele deg», 12. mars 2024, [nettartikkel], <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/eJb07M/witzoee-om-laksedoedelighet-det-gjoer-noe-med-hele-deg> (lest 16.mai 2024)

KPMG, «Ny KPMG-rapport peker på unødig kompliserte regler for akvakulturnæringen», 21. september 2023 [pressemelding] <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18001186/ny-kpmg-rapport-pek-er-pa-unodig-kompliserte-regler-for-akvakulturnaeringen?publisherId=16282382&lang=no>, (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, «regelverksutvikling», <https://www.mattilsynet.no/hoeringer> (sist lest 18.mai 2024)

Ola Magnussen Rydje og Harald Berglihn, «Europeisk miljøorganisasjon slakter norsk oppdrett: – Matkolonialisme», Dagens Næringsliv, 4. februar 2024 [nettartikkel], <https://www.dn.no/politikk/europeisk-miljoorganisasjon-slakter-norsk-oppdrett-matkolonialisme/2-1-1590170>

Vitenskapskomiteen for mat og miljø, «Om VKM», <https://www.vkm.no/vkm/omvkm/uavhengigogtvverfaglig.4.175083d415c86c573b57f712.html> (sist lest 18.mai 2024)

Mattilsynet, «Varsling av hendelser som gir dårlig velferd for oppdrettsfisk»

https://www.mattilsynet.no/varsle/fisk-og-akvakultur/varsle_akvakultur, (sist lest 19.mai 2014)

