

Praktisering av regelverket – hva mener forvaltere og oppdrettere?

Kine Mari Karlsen

Ann-Magnhild Solås og Roy Robertsen

Værnes 18. oktober 2016



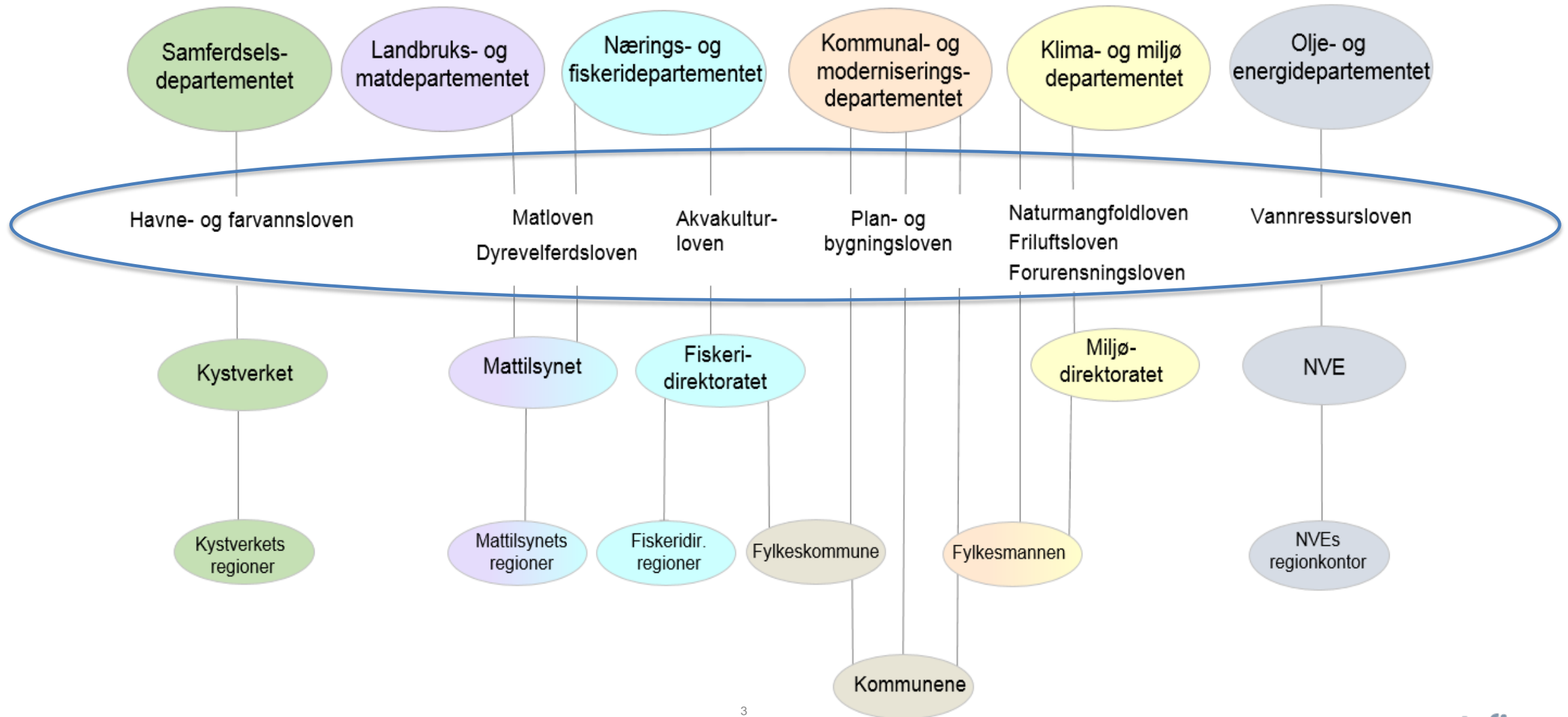
Er krav i regelverket en byrde?

Er det for rigid
og komplisert?



Eller er det
hensiktsmessig
og nødvendig?

9 sentrale sektorlover



Paragrafjungel til besvær — Del V

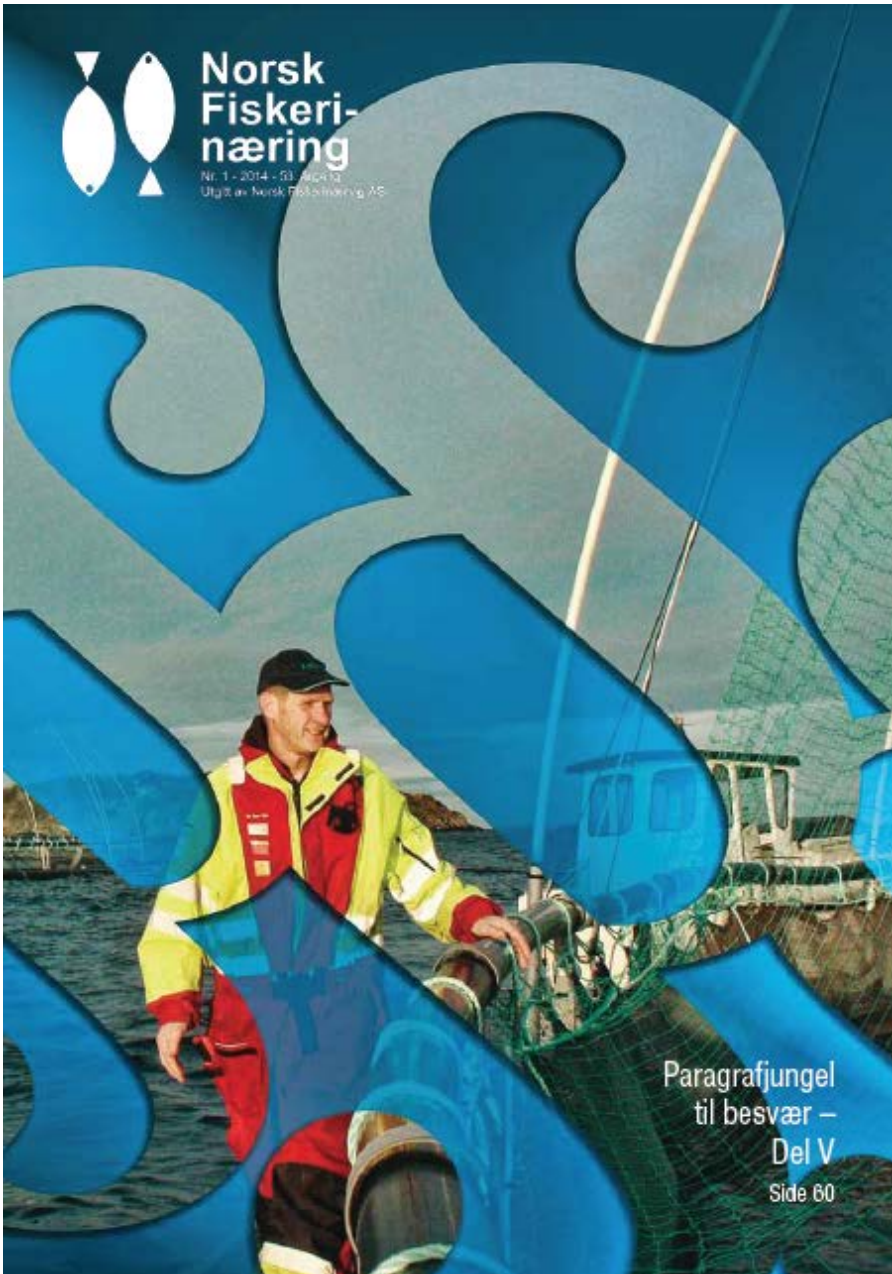
Vi er kommet til den femte og siste artikkelen i serien om lov- og regelverket i norsk oppdrettsnæring. Det er også den vanskeligste. Å ramse opp hundrevis av lover og forskrifter, slik vi gjorde i den første artikkelen, er både forstemmende og forskrekkende. Det er neppe mange andre næringer i Norge — om noen — som må forholde seg til flere paragrafer og forordninger enn norsk lakseoppdrett. Den «velsen» endte opp med 14 tettskrevne A-4 sider med i alt 344 konkrete paragrafer og påbud som kun gjelder drift av oppdrettsanlegg. Men dette tok bare tid og krevde mye research. Komplisert var det ikke.

I den andre artikkelen konsentrerte vi oss om Mattilsynets viktige rolle som tilsynsmyndighet, og i den tredje Fiskeridirektoratets. I alt må norsk fiskeoppdrett forholde seg til 7 ulike tilsynsmyndigheter, som årlig foretar rundt 5.000 fysiske inspeksjoner i næringen. I den fjerde artikkelen så vi nærmere på hva inspektorene fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet slår ned på av feil og mangler. Vi gjennomgikk over 500 tilsynsrapporter. Heller ikke det vanskelig, men ganske tidkrevende.

I denne siste artikkelen skal vi komme med råd om hvordan det omfattende lov- og regelverket kan forenkles. Spor hvilken næringsutøver du vil i Norge, og samtlige kommer til å beklage seg over alle lover og forordninger som styrer hverdagen. Vi lever i et gjennomregulert samfunn, noe som i aller høyeste grad også preger næringslivet. Det er nesten ingen grenser for hva som må rapporteres til myndighetene. Fiskeoppdrett er en av de næringene som må journalføre og rapportere mest, og forholde seg til det mest omfattende og komplekse regelverket. Om noen har grunn til å foreslå endringer og forbedringer må det altså være norske fiskeoppdrettere.

Det er mange gode grunner til å etterstrøbe et regelverk som oppdretterne kan forholde seg til på en grei måte. To av de viktigste er at det er enkelt å forstå og at det føles rettferdig. Hvis ikke er det lett å gjøre som denne illustrasjonen viser — å løpe lovparagrafene så langt som mulig. Da er veien «over streken» ofte kort.

Norsk Fiskerinæring kom frem til at det var 344 paragrafer og påbud som gjelder drift av oppdrettsanlegg



Paragrafjungel
til besvær –
Del V
Side 60

tabloid på dette. Vi jobber kontinuerlig gjennom blant annet FHL med å forbedre og utvikle regelverket, og gir innspill på dette gjennom arbeidsgrupper i FHL og høringsprosesser. Vi mener regelverket i mange tilfeller kan forenkles, hvilket ikke nødvendigvis betyr å gjøre det mindre strengt, og at det må kunne tilpasses en næring som er i endring. Vi ønsker et kompetent tilsyn med evne til å samordne sine aktiviteter, og med tilstrekkelig kapasitet til å sikre lik behandling av alle aktører. Ellers har vi ingen kommentarer.»

Et annet selskap kom med følgende korte tilbakemelding: «Vi ønsker ikke å uttale oss kritisk offentlig, da vi erfarer at det kan være litt utfordrende i neste runde.»

Med innblik av svaret fra FHL, som vi skal komme tilbake til, fikk vi nesten ingen svar med helt konkrete forslag om å stryke eller endre noen av de 344 reglene som styrer norsk fiskeoppdrett. Det er sikkert flere årsaker til dette. Den mest åpenbare er at man i en ellers travelt hverdags rett og slett ikke har tid til å svare skikkelig på slike henvendelser. Dette er jo dessuten spørsmål bransjeorganisasjonene skal ta seg av. Dertil kommer — noe mange leiligholper eller velger å se bort i fra, at mye av det som for utenforstående og ved første øyekast kan fortone seg som aldeles håpløse regler, faktisk har rasjonelle og fornuftige forklaringer. Det aller meste av lov- og regelverket er kommet fordi det er behov for spilleregler, og svært ofte fordi næringslivet selv har bedt om det. Et typtsk — og meget aktuelt eksempel, er debat-

Kravene om journalføring og rapportering er svært omfattende. Det er nesten ingen gresser for hva næringen er pålagt å føre statistikk over. Vi tviler sterkt på at all denne informasjonen faktisk blir brukt av myndighetene, og er overbeviste om at mye av den ikke på noen måte bidrar til å gjøre forvaltningen av næringen bedre. Her fra et Marine Harvest-anlegg.

ten som nå raser om fast eller nullerende MTB. Om noen tror det siste vil redusere behovet for regelverk og tilsyn, tar de feil.

Vi tror altså at den løbende responsen først og fremst skyldes at det ikke er så veldig mye konkret å si på nå. Ofte er det også slik at den ene regelen henger nøye sammen med den andre. Å fjerne eller endre på et område, kan få uønskede konsekvenser på et annet. Så hører det nok også med en viss følelse av maktesløshet. Det er ingen vits i å protestere. Byråkraterne sitter med bukten og begge ender, og det lønner seg sjelden å stikke hodet frem. Heldigvis er det også vår oppfatning at de færreste har full oversikt over lov- og regelverket. Da kan det lønne seg å være litt forsiktig med konkret kritikk.

For stort og komplisert

Hvis vi skal oppsummere svarene på de fire spørsmålene, må det bli omtrent slik:

1) Regelverk er for stort, alt for komplisert og alt for kostbart å etterleve, særlig for små aktører. Enkelte regler er vanskelige å forstå og mye kan

forenkles. Det er også en del direkte tullede regler, som for lengst er utgått på dato. Når det er sagt, virker et strengt regelverk som et konkurransefortrinn i markedene. Ingen er fjernt med litt frem, eller minst næringen selv. Som en stor og viktig næring må vi finne oss i et relevant og strengt regelverk. Dessuten bør vi dessuten være, at det er av regelverket er kommet på næringens eget initiativ eller som følge av egne handlinger.

Av mer konkrete innspill tar vi med følgende hertesutt: «I 2006 leverte vår bedrift 26 rapporter på Altinn. I 2012 var antallet økt til 430. Mange har konkrete meninger om hvordan jobben skal utføres i anleggene, og ikke bare hva som skal være målbare resultater. Det er en rekke delmålingssettinger som står hverandre i hjet. La meg ta et eksempel: I 2013 ble det gjennomført en tilsynskampanje i settefiskanlegg for å bidra til at det blir destruert minst mulig fisk. I og for seg et meget godt mål, men ikke om det medfører at det blir satt ut smolt som er mindre levedyktig i havet fordi smoltanleggene veigr seg for å ta ut svak fisk. Man må se på helheten, og ikke bare på de enkelte delene av produksjonen.»

paragrafjungel.....



For mye rapportering

2) Ja! Det stilles for store krav til journalføring og rapportering. Dette må forenkles. Hva i all verden skal myndighetene med all den informasjonen de ber om? Logikken er uklart og nytteverdien beskjeden. Omfanget burde dessuten kunne reduseres ved bedre samkjøring av rapportene.

Slik vi opplever tilbakemeldingene fra næringen er det her kritikken er sterkest og mest samlet. Så mange konkrete forslag til endringer har vi ikke fått. Men her er en av dem: «Skulle ønske en byråkrat fra Fiskeridirektoratet eller Mattilsynet kunne besøke oss en måned og følge med på alt vi må gjøre av rapporteringer. Nyansatte hos oss overvådes av mengden, dag har jeg allerede sendt in 6 rapporter på Altinn og 3 rapporter direkte til Mattilsynet. Med andre ord en helt vanlig dag på jobben.»

En oppdretter skriver: «Det blir brukt mye tid på rapportering. Useltall, behandling av lus og utsett av leppefisk skal rapporteres hver eneste uke. Blomasserapportene skal sendes hver måned. Dette er en ganske omfattende prosess, særlig for selska-



Næringsaktør:
`Vi mener at regelverket i mange tilfeller kan forenkles, hvilket ikke nødvendigvis betyr å gjøre det mindre strengt, og at det må kunne tilpasses en næring i endring`

Studiens fokus



Eksempler på spørsmål

Vil du framheve
noen styrker ved
regelverket?

Ser du noen områder
hvor det er behov for
forbedring av
regelverket?

Er det noen
bestemmelser du
oppfatter som
urimelige?



Hva mener informantene våre?

- Mange mener at regelverket er godt...

I det store og det hele har vi et funksjonsbasert regelverk som er hensiktsmessig...

*greit
nødvendig*

*greit
nødvendig*

...mens andre mener at regelverket er

komplisert

Ikke dynamisk nok

*Forskriftene er klinkende klar,
men det er mangel på styring og det
gjøres store forskjeller i praktiseringen*

*I dag er det for mye detaljert
regelverk som gjør at vi bruker
mye tid på
enkeltsaksbehandling*

Utfordringer

1. Overlappende regelverk
2. Detaljreguleringer
3. Funksjonsbasert regelverk



Utfordring 1: Overlappende regelverk

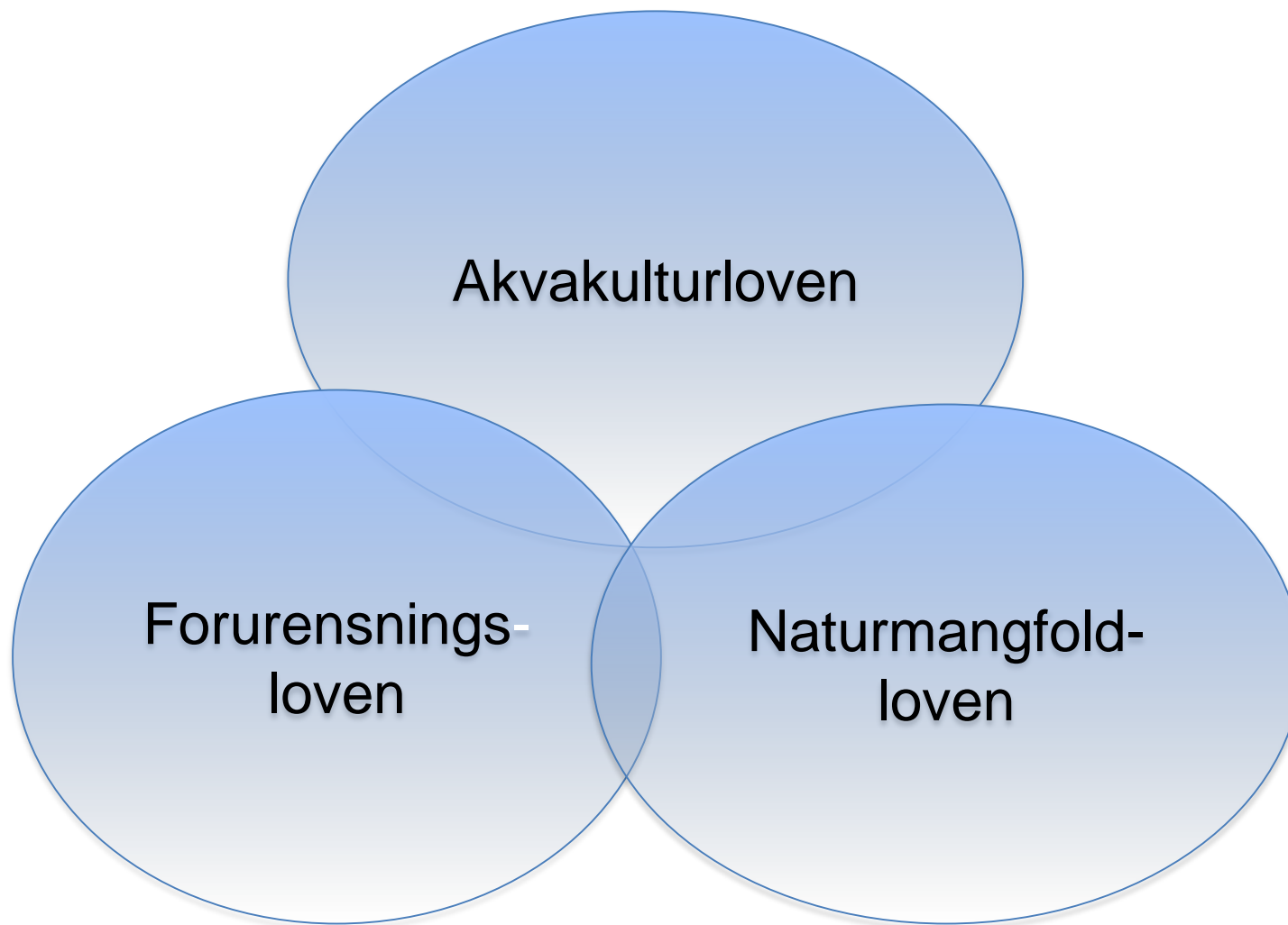
- Utfordrende fordi
 - noen forskrifter er skrevet på ulike tidspunkter
 - en mer helhetlig regulering kan være vanskeligere å oppnå

*Det som overlapper, som er skrevet på forskjellige tider. Men generelt **forenkling** av dette. Det hadde jo vært på sin plass*

litte granne utakt

Stor svakhet

Utfordring 1: Overlappende regelverk (forts.)



Utfordring 2: Detaljregulering

- Utfordrende fordi
 - forvaltningen klarer ikke å følge med i utviklingen av næringen
 - forvaltningen bruker mye tid på enkeltsaksbehandling
 - kan føre til mange dispensasjonssøknader
 - påvirke konkurransereglene mellom aktører

*Jo mer **detaljregulering**,
mer behov for
dispensasjoner*

*kommer litt på etterskudd og løper
etter en veldig dynamisk næring*

*definerte konkurranseregler
mellom aktører*

Utfordring 3: Funksjonsbasert regelverk

... trekkes frem som positivt

...en veldig dynamisk
næring (...) passer veldig godt å ha et mest mulig
funksjonsbasert regelverk, fordi det er jo
veldig **teknologinøytralt** og **ikke hemmende for utviklingen**

Positivt, men ikke alltid greit

Utfordring 3: Funksjonsbasert regelverk

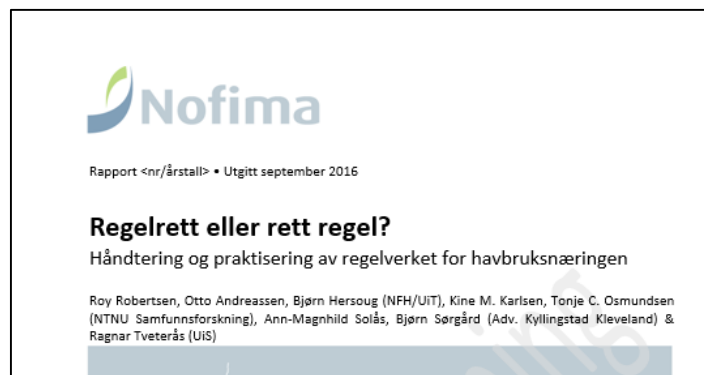
... men er også utfordrende

*Funksjonsbasert driftsregelverk lager stort rom for **skjønn***

*Det å være ovenpå til enhver til i forhold til forvaltning etter et funksjonsbasert regelverk krever **ressurser** og at man har **kompetanse** tilgjengelig*

*... krever utrolig mye **veiledere**, **standarder** og andre ting som legger grensene for hva som er *best practice* og *minstekrav**

Forbedringspunkter



Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg

Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften)



Takk for oppmerksomheten

Kontaktinformasjon:
kine.karlsen@nofima.no
ann-magnhild.solas@nofima.no
roy.robertsen@nofima.no