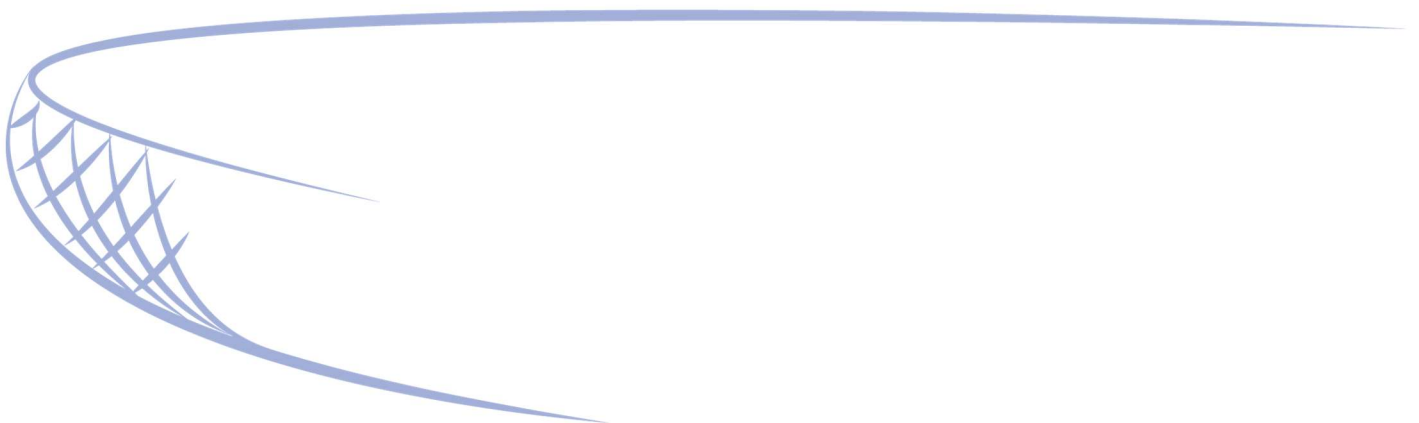




FISKERIDIREKTORATET

Tilsyn med stamfisktillatelser



Rapport

Tittel: Tilsyn med stamfisktillatelser. Evaluering etter tilsyn 2015-2017		Måned/År 12/2018	Arkivsaksnummer:
Saksansvarlig: JaRon, AnSag, OyOls	Ansvarlig avdeling: KHV	Dato utgitt:	
Emneord: Særtillatelser, tilsyn, stamfisk, særvilkår			Totalt antall sider: 13, pluss vedlegg

Sammendrag:

I denne rapporten vil vi presentere gjennomføringen og funn fra Fiskeridirektoratets tilsynskampanje med produksjon av stamfisk.

Fiskeridirektoratet har i perioden 2015-2017 gjennomført tilsyn med elleve av tolv innehavere av stamfisktillatelser. Tilsynene ble gjennomført som systemrevisjoner på selskapsnivå, og det ble ikke gjennomført tilsyn på enkeltlokaliteter. Gjennom tilsynskampanjen kom det frem at alle virksomhetene har avvik fra flere av kravene som gjelder for produksjon av stamfisk.

Det har det ikke vært grunnlag for å sende ut forhåndsvarsel eller fatte vedtak om pålegg i noen av tilsynene.

Fiskeridirektoratet forventer nå at de ulike selskapene har etablert rutiner og systemer som sørger for at regelverket for stamfiskproduksjon blir overholdt.

Virksomhetene vil måtte påregne at Fiskeridirektoratet fremover vil ha skjerpet fokus og økt tilsynsaktivitet med tanke på hvorvidt vilkår knyttet til stamfisktillatelser følges.

Dagens elektroniske system for driftsplaner og rapportering av produksjonsdata er ikke tilpasset kravet om å rapportere på tillatelsesnivå. Dette vil Fiskeridirektoratet følge opp videre.

Øyvind Lie

Direktør – Kyst- og havbruksavdelingen

Mette Remø

Seksjonssjef - tilsynsutviklingsseksjonen

Innhold

1. Innledning.....	4
2. Bakgrunn for tilsyn med stamfisktillatelser	4
3. Krav og regelverk	5
4. Mål med tilsynet	5
5. Utvalg av tilsynsobjekter	5
6. Gjennomføring	5
6.1 Problemstillinger	6
Vilkår gitt i tillatelsesdokumentet.....	6
Årlig rapportering fra produksjon av stamfisk på land	7
Driftsplaner og rapportering av månedlige produksjonsopplysninger	7
7. Funn.....	8
8. Oppsummering.....	13

1. Innledning

I denne rapporten vil vi presentere gjennomføringen og funn fra Fiskeridirektoratets tilsynskampanje med produksjon av stamfisk.

Akvakulturregisteret hadde per 17. desember 2018 registrert 40 kommersielle akvakulturtillatelser til stamfisk for laks og regnbueørret fordelt på 13 selskaper. Dette utgjør en samlet biomasse på til sammen 30 235 tonn MTB.

I tillegg eksisterer det syv stamfisktillatelser tildelt forskningsinstitusjoner eller andre ikke-kommersielle aktører med til sammen 790 tonn MTB. (Havforskningsinstituttet, Havbruksstasjonen i Tromsø og Røn Gard).

En nærmere redegjørelse for bakgrunnen for stamfiskordningen følger i vedlegg 1.

2. Bakgrunn for tilsyn med stamfisktillatelser

Fiskeridirektoratet fikk i 2012 i oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet å bestille en ekstern evaluering av ordningen med tildeling av stamfisktillatelser. Oppdraget ble gjennomført av Nofima, som i august 2014 fremla en rapport med evaluering av ordningen. Rapporten pekte blant annet på at det etter at ordningen ble innført ikke hadde vært gjennomført målrettet tilsyn og kontroll med særvilkår for stamfisk- og rognproduksjonen.

Fiskeridirektoratet fulgte dette opp med å sette tilsyn med drift av stamfisktillatelser som et prioritert område i 2015. Region Møre og Romsdal og region Nordland fikk sammen med Kyst- og havbruksavdelingen i oppdrag å gjennomføre tilsyn mot to virksomheter for å se til at vilkårene oppført i stamfisktillatelsen ble fulgt. Selskapene skulle velges ut etter ordinær risikovurdering.

Erfaringene med disse tilsynene førte til at offensiven ble videreført, og det skulle gjennomføres tilsyn hos alle virksomheter med stamfisktillatelser i perioden 2016-2017.

3. Krav og regelverk

Tilsynet med stamfisktillatelser har i all hovedsak fulgt opp krav med bakgrunn i følgende regelverk:

- Akvakulturloven
- Laksetildelingsforskriften
- Akvakulturdriftsforskriften
- IK -Akvakulturforskriften

4. Mål med tilsynet

Fiskeridirektoratet gav gjennom føringsbrev i årene 2015-2017 en prosjektgruppe ledet av tilsynsseksjonen ved hovedkontoret i oppdrag å gjennomføre tilsyn med selskaper som har stamfisktillatelse.

Målet var å kontrollere om innehaverne av stamfisktillatelser hadde kjennskap til og etterlevde regelverket som gjelder for denne type virksomhet. Tilsynet skulle særlig se på om virksomheten oppfylte kravene i forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur). Videre skulle tilsynet etterse om virksomhetene oppfyller de konkrete vilkårene som fremgår i den enkelte tillatelse.

Dersom tilsynene avdekket avvik fra regelverket, skulle dette følges opp med forhåndsvarsel og vedtak dersom avvikene ikke ble lukket innen omforent frist. Ved behov skulle tilsynsgruppen videre gi varsel og fatte vedtak om tvangsmulkt dersom ikke pålegget ble oppfylt innen fristen.

5. Utvalg av tilsynsobjekter

Tilsynskampanjen skulle i utgangspunktet omfatte alle innehaverne av stamfisktillatelser. Ved slutføring av kampanjen var det gjennomført tilsyn med elleve av tolv virksomheter. Tilsynsgruppen vurderte at det i tidsperioden for gjennomføringen av kampanjen ikke var hensiktsmessig å føre tilsyn ved ett av selskapene.

6. Gjennomføring

Tilsynskampanjen ble planlagt og gjennomført i samsvar med Fiskeridirektoratets retningslinjer for tilsyn. Tilsynene ble gjennomført som systemrevisjoner på selskapsnivå, og det ble ikke gjennomført tilsyn på enkeltlokaliteter.

Som en del av forberedelsene til tilsynet ble regelverket gjennomgått og det ble utarbeidet en oversikt over hvilke krav som gjelder for produksjon av stamfisk. Det ble særlig sett på hvordan kravene i IK-akvakulturforskriften skulle forstås opp mot stamfiskproduksjon. På bakgrunn av denne gjennomgangen ble det utarbeidet revisjonsplan til bruk under tilsynene. Viktige punkt i denne planen var å kartlegge

- behovet for dokumentasjon fra virksomhetene,
- de konkrete vilkår som var gitt i hver enkelt av selskapets tillatelser og
- tilgjengelig dokumentasjon i Fiskeridirektoratets arkiv/saksbehandlingssystem og ulike register.

Alle tilsynene ble gjennomført av prosjektgruppen. Tilsynsteamet bestod av tilsynsleder Jan Erich Rønneberg, revisorene Snorre Killie, som siden ble erstattet av Øyvind Olsen og fagansvarlig Anita Sagstad.

Etter at tilsyn er gjennomført har selskapene mottatt en revisjonsrapport med tilhørende skjema for avvik og forbedringspunkter. De har fått anledning til å komme med merknader til resultatet av tilsynet. Under tilsynet ble det gitt en omforent frist for selskapene til å komme med planer for og korrigerende tiltak for å lukke de ulike avvikene.

Selskapene har så sendt inn dokumentasjon på korrigerende tiltak og dokumentasjonen er så gjennomgått og vurdert. Med bakgrunn i mottatt dokumentasjon har det ikke vært grunnlag for å sende ut forhåndsvarsel eller fatte vedtak om pålegg i noen av tilsynene.

6.1 Problemstillinger

Kartleggingen som ble gjort som et ledd i forberedelsen av tilsynskampanjen frembrakte noen generelle problemstillinger som tilsynsgruppen vurderte som viktige å undersøke ved gjennomføringen av hvert enkelt tilsyn. Vi vil her gjennomgå de ulike problemstillingene i tilknytning til vilkår gitt i tillatelsesdokumentet og det som fremgikk av årlige rapporteringer og driftsplaner.

Vilkår gitt i tillatelsesdokumentet

Stamfisktillatelser som ble tildelt etter ikrafttredelse av stamfiskordningen 1. januar 2008 ble gitt med særvilkår knyttet til produksjonen av stamfisk. Innholdet i disse særvilkårene kan i hovedsak oppsummeres slik:

- Tillatelsen skal brukes til produksjon av stamfisk av laks med basis i selskapets avlsmateriale/stamme ved produksjon av eliterogn og produksjon av ordinær salgsrogn. Med eliterogn menes rogn som primært skal brukes til produksjon av stamfisk. Med ordinær salgsrogn menes rogn som skal brukes til produksjon av matfisk.
- Tillatelsen ble gitt på vilkår om at avlsarbeidet ble utført i samsvar med den beskrivelsen som fremgikk av søknaden. Genetisk fremgang og innavlssøkning skal dokumenteres og kunne fremlegges på forespørsel fra forvaltningen.
- Utnyttelsen av stamfisktillatelsen med MTB lik 780 tonn må årlig landsette nok kjønnsmoden stamfisk for en produksjon av minst 35 millioner befruktete og innlagte rognkorn.
- All smolt som settes ut i tillatelsen skal være stamfiskrekrutter med direkte opphav fra eliterogn.

Årlig rapportering fra produksjon av stamfisk på land

I henhold til akvakulturdriftsforskriften § 45 skal selskaper med landbasert stamfiskproduksjon rapportere årlig om aktivitet og produksjon til Fiskeridirektoratet. Rapporteringen skal skje på hver enkelt tillatelse og ikke samlet for hele virksomheten.

Fiskeridirektoratets gjennomgang av selskapenes årlige rapporteringer viste at rapporteringen i mange tilfeller var mangelfull i forhold til dette.

Gjentagende feil er at det rapporteres samlet total rognproduksjon som gjelder for flere tillatelser. Det fremgår ikke av rapporteringen hvilke enkelt tillatelse produksjonen tilhører. Det er også registrert manglende rapporteringsrutiner i flere selskaper, som vil si at rapporter ikke innkommer innen fastsatt frist 15. juli hvert år.

Disse problemstillingene ble innarbeidet i revisjonsplanen og skulle følges opp i de enkelte tilsynene.

Driftsplaner og rapportering av månedlige produksjonsopplysninger

Fiskeridirektoratet skal godkjenne virksomhetenes driftsplaner, jf. driftsforskriftens § 40. Videre skal virksomhetene rapportere månedlig om drift og produksjon jf. § 44.

Fiskeridirektoratets gjennomgangen viste at det i mange tilfeller ikke var samsvar mellom opplysninger i godkjente driftsplaner og månedlige innrapporterte opplysninger om produksjon og biomasse i driftsfasen. Som eksempler på dette kan nevnes at utsett og flytting av stamfisk ikke var i samsvar med gjeldene driftsplan.

På lokaliteter godkjent for samlokalisering var rapporteringen i mange tilfeller ikke tilstrekkelig detaljert. Dette medførte at det ikke alltid var mulig å skille mellom stamfiskproduksjon og produksjon til andre formål.

Disse problemstillingene ble innarbeidet i revisjonsplanen og skulle følges opp i de enkelte tilsynene.

7. Funn

Vi vil her presentere en samlet oversikt over hvilke avvik fra regelverket som ble funnet under tilsynene. Først følger en tabell som viser hvilke krav det er funnet avvik fra, og antallet avvik samlet for alle tilsynene. Deretter vil vi kort gjøre nærmere rede for et utvalg av kravene der tilsynet viste at det var avvik fra krav i regelverket.

Lovverk	Tema	Antall
Internkontrollforskriften § 4	Plikt til internkontroll	3
Internkontrollforskriften § 5		
5, 2. ledd a:	Lover og forskrifter	7
5, 2. ledd b:	Ferdigheter og kunnskaper i IK-akva	3
5, 2. ledd c:	Mål	4
5, 2. ledd d:	Oversikt over organisasjon og ansvar	9
5, 2. ledd e:	Risikovurdering	11
5, 2. ledd f:	Avvikssystem	10
5, 2. ledd g:	Internrevisjon	10
5, 3. ledd	Dokumentasjon av systemet	2
Laksetildelingsforskriften §§		
22. 7. ledd,	Formål med stamfisk	2
28. 2. ledd	Egnet og klarert landlokalitet	3
32	Dispensasjon for samlokalisering	2
Akvakulturdriftsforskriften §§		
6	Kompetanse opplæring	1
40	Driftsplan og brakklegging	8
44. 1.ledd	Generell rapportering	1
44. 2.ledd	Rapportering fisk per tillatelse	4
44. 4.ledd	Melding om aktivitet på land	8
45	Årlig rapportering stamfisk	2
Lov om akvakultur § 5	Brudd på vilkår og begrensninger i tillatelse	7

Tabell 1. Viser hvilke hjemler det er gitt brudd, og hvor mange brudd det er gitt.

Plikt til internkontroll

De fleste selskapene har innført et internkontrollsystem, og det ble derfor bare gitt tre avvik på kravet om at det skal innføres og utøves internkontroll i virksomheten. For ett av selskapene ble det konkludert med at internkontrollsystem ikke var innført i det hele tatt. To selskap hadde innført internkontrollsystem, men det ble ikke utøvd i tilstrekkelig grad.

Når det gjelder de spesifikke kravene til innholdet i et internkontrollsystem ble det derimot gitt flere avvik. Dette knyttet seg i hovedsak til at innholdet i internkontrollsystemet ikke var tilstrekkelig rettet mot produksjon av stamfisk. Vi gjør nærmere rede for de konkrete avvikene i punktene under.

Lover og forskrifter

Virksomhetene skal sørge for at lover og forskrifter i akvakulturlovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig. Tilsynet viser at de fleste selskapene har regelverket tilgjengelig, men at ikke alle kjenner nok til de konkrete kravene som gjelder for stamfisk. Syv av selskapene fikk avvik på dette punktet.

Når selskapene ikke har oversikt over regelverket som knytter seg til produksjon av stamfisk, vil dette kunne føre til avvik også på andre områder. Dersom selskapene har tilstrekkelige kunnskaper om regelverket som regulerer stamfiskproduksjon, ville dette på sin side kunne gjøre selskapene i stand til å hindre at avvik oppstår.

Ferdigheter og kunnskap

Virksomhetene skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige og oppdaterte kunnskaper og ferdigheter i virksomhetens internkontroll. Tilsynet viser at tre virksomheter ikke har sørget for at medarbeiderne har tilstrekkelige kunnskap og ferdigheter som gjør dem i stand til å medvirke og utføre det systematiske internkontrollarbeidet knyttet til stamfiskproduksjonen. Det manglet f.eks. planer for opplæring, og dokumentasjon på opplæring i regelverk og produksjon av stamfisk.

Mål

Virksomheten skal fastsette mål for internkontrollarbeidet. Tilsynet viste at fire virksomheter ikke har satt egne og konkrete mål for internkontrollarbeidet knyttet til produksjon av stamfisk. Når det ikke er satt mål for arbeidet, blir det igjen vanskelig å iverksette planer og tiltak for å sikre at målene nås og evalueres.

Oversikt over organisasjon og ansvar

Virksomheten skal ha oversikt over egen organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til etterlevelse av akvakulturlovgivningen er fordelt i virksomheten. Tilsynet viste at ni virksomheter ikke oppfylte dette kravet. I disse selskapene gav ikke organisasjonskart oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til kravene for produksjon av stamfisk er fordelt i selskapet.

Risikovurdering

Virksomhetene skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Tilsynet viset at ingen av virksomhetene oppfylte kravet til risikovurdering.

Virksomhetene hadde risikovurderinger knyttet til den ordinære matfiskproduksjonen i sjøfasen, men risikovurderinger knyttet til selve stamfiskproduksjonen var mangelfulle eller ikke skriftlige.

Avvikssystem

Virksomhetene skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen. Tilsynet viste at det gjennomgående er mangler ved selskapenes avvikssystem og bruken av dette opp mot produksjon av stamfisk. Ti av elleve virksomheter fikk avvik på dette kravet.

Det kom frem under tilsynet at selskapene i flere tilfeller også kjenner til forhold ved drift av stamfisktillatelsen som ikke er i tråd med regelverket, uten at dette er registrert som avvik. Det er dermed heller ikke iverksatt tiltak for å rette og forebygge de forhold som ikke er i samsvar med regelverket, eller innført rutiner for å hindre at avvikene gjentar seg.

Internrevisjon

Virksomheten skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at denne fungerer som forutsatt.

Tilsynet viser at ti av virksomhetene ikke tilfredsstilte kravet til internrevisjon. Det mangler i disse tilfellene dokumentasjon som viser at det er gjennomført tilstrekkelig internrevisjon i forhold til selve stamfiskproduksjonen. Kravet om en slik systematisk gjennomgang, skal sette selskapene i stand til å kartlegge om driften er i henhold til akvakulturlovgivningen og vilkår i stamfisktillatelsen.

Klarering av lokalitet for stamfisk

Tillatelse til akvakultur av stamfisk i sjøvann må også omfatte egnet og klart landlokalitet. Dette innebærer at dersom en virksomhet har en lokalitetsklarering for produksjon i sjøfasen, må denne tillatelsen også omfatte en egnet landlokalitet hvor fisken kan landsettes og strykes. Det er også et krav at dersom en stamfisktillatelse skal samlokaliseres med annen akvakultur skal det foreligge en dispensasjon fra Fiskeridirektoratet.

Tilsynet viste at tre virksomheter hadde tillatelser som ikke omfattet en egnet landlokalitet. Tilsynet avdekket også et tilfelle hvor det ikke var gitt dispensasjon for samlokalisering med andre tillatelser.

Driftsplan

Det skal til enhver tid foreligge en driftsplan for akvakulturanlegg i sjøvann. Denne skal godkjennes av Fiskeridirektoratets regionkontor i samråd med Mattilsynet. Ved vesentlige endringer i godkjent plan, skal det snarest sendes søknad om godkjenning av den aktuelle endringen.

Tilsynet viste at åtte virksomheter ikke oppfylte kravet om at må foreligge godkjent driftsplan. Avvikene som ble avdekket gjaldt for eksempel flytting av fisk fra en lokalitet til annen uten at det var omsøkt, drift i strid med godkjent driftsplan, utsett av fisk var større enn godkjent, og utsett og drift uten driftsplan. Denne kategorien inneholder også tilfeller hvor det ved samlokalisering ikke fremgikk av driftsplanen hva som var utsett av matfisk og stamfisk. Dette fordi opplysninger om utsettene ikke vises per tillatelse, og dette heller ikke fremgikk av merknadsfeltet.

Rapportering

Kravene til rapportering for produksjon stamfisk følger av akvakulturdriftsforskriften §§ 44 og 45. Et særlig krav når det gjelder produksjon av stamfisk er at det ved samlokalisering i den månedlige rapporten skal fremgå hvilken tillatelse rapporteringen refererer seg til. Dette gjelder selv om innehaver av de ulike tillatelsene er den samme. Virksomheten skal også rapportere om oppstart og brakklegging av produksjonsfasen på land. Er det kontinuerlig drift i landfasen skal det rapporteres om beholdning en gang i året.

Samlet ble det gitt 15 avvik som gjelder mangelfull, eller manglende rapportering eller melding til Fiskeridirektoratet.

Tilsynet viste at fire virksomheter ikke oppfyller kravet om å rapportere på tillatelsesnivå. Dette medfører at det er vanskelig å få oversikt over hvor store utsettene av stamfisk faktisk er, og også hvor mye av fisken som faktisk landsettes per tillatelse. Videre er det i disse tilfellene i liten grad mulig å se av månedsrapporteringen hva som er produksjonsenheter med stamfisk og matfisk på den enkelte lokalitet i sjøfasen. Tilsynet avdekket at åtte virksomheter ikke oppfylte kravet om rapportering for produksjon i landfasen.

Vilkår i tillatelsen

Akvakultruloven § 5 gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang. Alle tillatelsene som er gitt til produksjon av stamfisk inneholder særlige vilkår for produksjonen som gjennomgått over i punkt 3.

Tilsynet viste at syv virksomheter ikke oppfylte vilkår som var gitt i tillatelsesdokumentet. Dette omfatter tilfeller hvor kravet til minimum antall befruktete og innlagte rognkorn årlig ikke ble oppfylt. Det var også eksempler på at det ikke ble landsatt nok fisk til å produsere minimum 35 millioner befrukta og innlagt rognkorn pr. år pr. tillatelse. Denne kategorien omfatter videre tilfeller hvor virksomhetene setter ut større antall fisk enn oppgitt i søknad.

8. Oppsummering

Fiskeridirektoratet har i perioden 2015-2017 gjennomført tilsyn med elleve av tolv innehavere av stamfisktillatelser. Tilsynene ble gjennomført som systemrevisjoner på selskapsnivå, og det ble ikke gjennomført tilsyn på enkeltlokaliteter. Gjennom tilsynskampanjen kom det frem at alle virksomhetene har avvik fra flere av kravene som gjelder for produksjon av stamfisk.

Det har det ikke vært grunnlag for å sende ut forhåndsvarsel eller fatte vedtak om pålegg i noen av tilsynene. Fiskeridirektoratet forventer nå at de ulike selskapene har etablert rutiner og systemer som sørger for at regelverket for stamfiskproduksjon blir overholdt.

Virksomhetene vil måtte påregne at Fiskeridirektoratet fremover vil ha skjerpet fokus og økt tilsynsaktivitet med tanke på hvorvidt vilkår knyttet til stamfisktillatelser følges. Vi viser i denne sammenheng også til informasjonsbrev om driftsplaner <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Driftsplaner-2019-2020>

Dagens elektroniske system for driftsplaner og rapportering av produksjonsdata er ikke tilpasset kravet om å rapportere på tillatelsesnivå. Dette vil Fiskeridirektoratet på sin side følge opp videre.



Telefon: 03495
Faks: 55 23 80 90
Adresse: Postboks 185 Sentrum, 5804 Bergen
Besøksadresse: Strandgaten 229, Bergen
E-post: postmottak@fiskeridir.no

www.fiskeridir.no

Livet i havet – vårt felles ansvar