

Fiskeriminister Per Sandberg
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Vår dato 15.03.2016
Deres dato
Vår referanse 297-12868
Deres referanse

Synspunkter angående Havforskningsinstituttet (HI) som kunnskapsstøtteinstitutt relatert til havbrukspolitikk og havbruksforvaltning

I forbindelse med at Sjømat Norge er gjort kjent med innholdet i bekymringsmeldingen knyttet til den vitenskapelige kvaliteten ved HIs forskning og som Advokatfirmaet Steensdrup Stordrange har sendt inn på vegne av Norske Sjømatbedrifters Landsforening, vil Sjømat Norge med dette presentere våre synspunkter angående HI som kunnskapsstøtteinstituttet relatert til havbrukspolitikk og havbruksforvaltningen.

1. Innledning

I forhold til havbruk har HI rollen som kunnskapsstøtteinstituttet for myndighetene når det gjelder fiskevelferd og havbrukets mulige påvirkning på ytre miljø. I forhold til det siste er lakselus-forekomst i havbruk, rømming og lekkasje av næringssalter til miljøet i særskilt fokus. Som kunnskapsstøtteinstituttet skal HI bidra gjennom forskning og overvåkning til å utvikle det vitenskapelige grunnlaget for myndighetenes policy. Dette omfatter utvikling av regelverk for å nå målsetningen om økt sjømatproduksjon gjennom havbruk innenfor rammene av akseptabel miljøpåvirkning dvs at havbrukets miljømessige fotavtrykk ikke er større enn det myndigheten fastslår som akseptabelt.

Det er de politiske myndigheter som fastsetter hva som skal være akseptabel miljøpåvirkning. I denne sammenheng er det forventet at HI skal kunne gi råd til forvaltningen om hva som er passende tiltak for å bidra til at miljøpåvirkningen er innenfor akseptable grenser.

Som nevnt over, er fastsettelse av de akseptable grenser en politisk prosess der vitenskapelig kunnskaper om risiko er en av flere faktorer som legges til grunn for de politiske konklusjoner som trekkes. Andre faktorer er f.eks. spørsmålet om hva som bør aksepteres av miljøpåvirkninger i Norge forhold til at det er mangel på sjømat i verden og at økt sjømatproduksjon i Norge ikke bare er et gode for den globale folkehelse, men ikke minst en viktig næring for landet gjennom bidraget til arbeidsplasser og betydelig inntekter til den nasjonale økonomi.

2. **Behov for å tydeliggjøre skillet mellom vitenskapelig risikoberegning og den politiske prosess for å fastsette tiltak/bestemmelser for å håndtere risikoen dersom den er for høy i forhold til hva politiske myndigheter har fastsatt som akseptabelt.**

Dette skillet er analogt til det som er beskrevet i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) Om ny organisering av matforvaltningen m.m.:

«4.3.5 Rollefordelingen i risikoanalysen

For å sikre åpenhet, uavhengighet og etterrettelighet, legges det i risikoanalysen stor vekt på å skille prosessene og de ansvarlige aktørene for henholdsvis risikovurdering og risikohåndtering fra hverandre. Det er særlig to grunner til dette. For det første skal risikovurdering ideelt sett være en objektiv, interesseuavhengig beregning av risiko. Risikohåndtering ved valg mellom ulike sett av tiltak som alle sikrer beskyttelsesnivået, vil være av politisk karakter når det gjelder de avveininger som må gjøres i forbindelse med vedtak om hvilket sett av tiltak som skal anvendes. Risikovurderingene må ikke påvirkes av de politiske føringer som gjelder for valg av tiltak i ulike situasjoner. For det andre må man sikre at de som er ansvarlige for selve risikohåndteringen, ikke påvirker risikovurderingen på en slik måte at de beregninger som der gjøres «tilpasses» de tiltak man a priori anser som «tiltalende». Av samme grunn må heller ikke «risikovurdererne» på noen måte, direkte eller indirekte, kunne gjøres ansvarlige for risikohåndteringen for eksempel ved at de inviteres til å gi råd om valg av tiltak i gitte situasjoner.»

Dette skillet mellom ulike roller, er like relevant for det miljøpolitiske området som for det matpolitiske, og ikke minst fordi det er store overlapp mellom disse områdene.

Det er dessuten viktig å huske på at risikovurdering er risikoberegning som skal gjennomføres vitenskapelig, og den skal ikke være basert på innledende, ikke-bekreftede hypoteser. Risikovurderingen skal ikke ta form, eksplisitt eller implisitt, av å være en hypotesetesting. Derimot skal det være en nøytral beregning basert på eksisterende vitenskapelig kunnskap.

Etter vår oppfatning har HIs risikovurdering som årlig presenteres i samlet rapport, vært preget av å være en arbeidsstrategi innenfor flere felter herunder temaet lakselus med presentasjon av ulike hypoteser og ikke en risikovurdering dvs en risikoberegning basert på dokumentert vitenskap. Rapportene har dessuten omfattende avsnitt om forslag til tiltak og aksjonsgrenser ved forekomst av f.eks. lus på ulike nivåer uten at dette presenteres som råd til myndighetene om risikohåndtering. Vårt poeng er at hva som velges som passende risikohåndteringstiltak på myndighetsnivå, må være et resultat av avveininger mellom ulike hensyn som f.eks. hensynet til ytre miljø, hensynet til sjømatproduksjonen samlet og hensynet til at produksjonen må være økonomisk bærekraftig. Det er med andre ord en prosess basert på politiske avveininger, og i så måte har heller ikke HI særskilt kompetanse selv om det er forventet at de gir råd, men de kan aldri være annet et forslag. Som angitt nedenfor fra evalueringsrapporten: «Ved å trå over den usynlige, med samtidig svært strenge, grensen inn til forvaltningen og politikken felt, vil instituttets omdømme kunne stå på spill.» Kravet til ryddighet blir ikke mindre viktig ved at HI i henhold til vedtektene, også skal gi råd til havbruksnæringen som i seg selv er en vesentlig faktor i de politiske prosessene.

HIs rolle som kunnskapsstøtteinstitutt relatert til havbrukspolitikken og havbruksforvaltningen.

- **Vurderinger fra evalueringen av HI fra 2012**

I 2012 ble det fremlagt en rapport ("Stø på have") med evaluering av HI. Evalueringen ble gjennomført på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet. Evalueringen av Havforskningsinstituttet var forankret i statsbudsjettet for Fiskeri- og kystdepartementet jf. Prop.1 S (2009-2010).

Fra rapportens sammendrag er følgende sakset:

«Et gjennomgående bilde fra evalueringen er at HI står støtt innen de tradisjonelle arbeidsområdene knyttet til fiskeriforvaltningen. Instituttets rolle og faglige bidrag til forvaltningsrådgivning er imidlertid mer omdiskutert på nyere arbeidsområder som akvakultur-, miljø- og petroleumsrelaterte spørsmål.

Til tross for denne overordnede positive konklusjonen har evalueringen avdekket at det eksisterer en rekke strukturelle og kommunikasjonsmessige forhold som svekker HIs stilling i det norske samfunn, og hemmer instituttets effektivitet og utvikling. Det er også fremkommet at instituttet har potensial til å forbedre sin vitenskapelige kvalitet.»

I vedtektene heter det iflg. rapporten, bl.a. at HIs formål er:

- «Utforske havets og kystens miljø og biologi
- Tjene som rådgiver for Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, andre myndigheter, fiskerinæringen og annen næringsvirksomhet i spørsmål som angår forvaltning av havets og kystens biologiske ressurser og miljø
- Gjøre forskningsresultater kjent for forvaltningen, næringen og samfunnet»

(vår understreking).

Videre fra sammendraget:

«Et overordnet funn i evalueringen er at HI oppleves som veletablert og er høyt respektert for sin rolle som forvaltningsrådgiver, spesielt innen fiskeriforvaltningens mest tradisjonelle områder. HIs rolle er mer omstridt på nyere felt der HI heller ikke er alene som forsknings- og rådgivningsmiljø.» (vår understreking).

Om vitenskapelig standard, heter det i oppsummeringen:

«Imidlertid er det en rekke momenter som er trukket fram i kapittelet om vitenskapelig kvalitet som gir rom for å hevde at instituttet har et klart potensiale for bedring av den vitenskapelige standarden. Dette henger sammen med struktur og kultur.» (vår understreking).

Videre fra oppsummeringen kap. 7:

«HI er kritisk avhengig av å opprettholde instituttets anseelse som leverandør av vitenskapelig grunnlag for rådgivningen, og ut ifra denne betraktningen vil vi hevde at instituttet har for lite fokus på det vitenskapelige»

Og fra samlet vurdering:

«Det er betydelige forbedringsmuligheter innen kommunikasjon og formidling, men også forbedringsmuligheter hva gjelder leveranser av råd, herunder kvalitetssikring, konsistens og tidsriktighet i leveransen. Det er også forbedrings-muligheter knyttet til den vitenskapelige kvaliteten.» (vår understreking).

«**Svak kompetansestrategi:**» «Evaluatør er også kritisk til hvordan instituttet forvalter og utvikler sin kompetanse. Det er stort rom for egeninitierte kompetanseutvikling (for eksempel eksterne kurs) og internasjonal kontakt på forskernivå, men det foregår i liten grad en strategisk basert utvikling av instituttets kompetanse. Til tross for at det på forskningsdirektørnivå er utarbeidet en egen plan for fag- og kompetanseutvikling, er de ansatte relativt negative i sin oppfatning av instituttets evne til å forutse fremtidig kompetansebehov. Det er også et potensial for å utnytte kompetanse på tvers av faggrupper på en bedre måte enn i dag.»

«Det generelle bildet er at tilfredsheten omkring HIs leveranser er størst på de tradisjonelle fagområdene knyttet til fiskerirådgivning, mens det er mer friksjon på nyere

områder som petroleumsspørsmål og ikke minst forvaltningsråd innen akvakultur og miljø. Dette skyldes flere forhold.»

«I løpet av de siste 10 årene har det skjedd en betydelig dreining av HIs rolle innen akvakultur, fra i stor grad å være næringsrettet til å bli et forvaltningsrettet rådgivningsinstitutt. HI står mindre støtt på dette fagområdet enn innen områdene der instituttet har tradisjoner tilbake fra etableringen. Dels skyldes friksjonene at det på dette feltet ikke finnes en parallell til ICES som bidrar til kvalitetssikring av råd. I minst like stor grad skyldes friksjonene at HI ikke er like dominerende forskningsmessig innen akvakultur. Her finnes det også andre forskningsinstitutter som, til dels med andre perspektiv, hevder seg i den faglige debatten med motstridende synspunkter.»

«I et forskningsmiljø vil det og skal det foregå dialog mellom enkeltforskere om eksterne samarbeidspartnere, men HI må tydeliggjøre hvilke saker som skal via ledelsen og hva som kan tas i bilateral kontakt på forskernivå. Ett element i denne sammenheng er HIs representasjon i råd og utvalg. En vesentlig del av HIs kunnskapsformidling og rådgivning skjer i slike fora. I de fleste tilfeller oppnevner HI sin representant på forespørsel, men det forekommer også at eksterne organer oppnevner direkte en enkeltforsker. Dette skaper uklarhet om det er enkeltforskerens syn eller HIs omforente syn som er representert.» (vår understrekning).

Når det gjelder skillet mellom formidling av forskningsresultater og rådgiving er det i evalueringsrapporten pekt på følgende:

«Når det så gjelder de rådene som HI gir, så fremkommer det hos en del interessenter kritikk om at disse ikke alltid er tråd med tradisjonen i forvaltningen om forholdet mellom fag og politikk.» «Ved å trå over den usynlige, med samtidig svært strenge, grensen inn til forvaltningen og politikken felt, vil instituttets omdømme kunne stå på spill.» «I sum avtegner det seg et bilde som bør medføre at HI klargjør hvordan det skal jobbes med rådgivnings-prosesser i fortsettelsen.» «Evaluators mener det kan synes klokt å profesjonalisere rådgivningsprosessen. Det å gi råd til forvaltningen, bl.a. det å kombinere fag og politikk, er komplisert.»

Evalueringsrapporten fra 2012 peker således tydelig på utfordringene og forbedringspotensialet ved HI både når det gjelder rolleforståelse, kvalitet i det vitenskapelige arbeidet og kommunikasjon i knyttet til grensesnittet mellom formidling av vitenskapelige kunnskaper og rådgiving.

HI synes ikke å ha tilstrekkelig kompetanse i rammebetingelsene for hvorledes deres vitenskapelige kompetanse kan/skal anvendes i en politisk setting. Skal man gi råd inn i politiske prosesser, er det helt vesentlig at vitenskapelige kunnskapsstøtteinstitutter ikke drar sine konklusjoner fra vitenskapelige resultater lenger enn resultatene faktisk gir grunnlag for.

Sjømat Norge har ved flere anledninger bla. i høringen med innspill til stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2014–2015) påpekt at HI trekker konklusjoner basert på eksisterende vitenskapelig kunnskap for langt som grunnlag for sine forslag til hvorledes miljømessige utfordringer bør håndteres.

3. Hls forslag til risikohåndtering av luseforekomst i havbruket

HI har gjennom flere år presentert forslag til hvordan man skal håndtere luseforekomst i havbruket. Hensikten med tiltakene er å forebygge uakseptabel påvirkning av lus fra oppdrett på ville bestander av laksefisk. HI har foreslått at kysten bør deles inn i et nærmere angitt antall områder der luseforekomsten skal overvåkes for å avgjøre om det er for mye. Lakselus på oppdrettsfisk er en fiskesykdom som er plassert på liste 3 i samsvar med bestemmelsene i «fiskehelse direktivet». HI har foreslått en hel forvaltningsmodell for lusekontrollen der overvåking av lus på villfisk er et viktig element.

Det som er interessant her er at det er Veterinærinstituttet (VI) som er kunnskapsstøtteinstituttet for myndighetene når det gjelder overvåking og forskning knyttet til «sykdomslære» dvs epidemiologi på fisk. Epidemiologisk kompetanse dreier seg om beskrivelse og forståelse av meget komplekse biologiske prosesser som ligger bak populasjonsdynamikk og sykdomsdynamikk. Epidemiologiske kunnskaper er basert på at kunnskapene bygges sten på sten fordi det er komplekse mekanismer og ingen enkeltfaktorer eller enkeltmekanismer er som regel ikke totalt avgjørende for de svingninger i populasjoner og/eller sykdomsvariasjoner man faktisk observerer.

HI har begrenset kompetanse i epidemiologi. I forbindelse med høringen i Stortinget ga VI klart uttrykk for at VI mener at Hls modell bygger på faglig sett, feil strategi for kontroll med overførbare sykdommer – så også når det gjelder lakselus.

På grunnlag av innspill i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen sluttet Stortinget seg bl.a. til følgende merknader:

«Komiteen merker seg, og er positiv til, at Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Mattilsynet i oppdrag å etablere et dialogforum, der berørte parter kan gi innspill til overvåkningsprogrammet for lakselus på villfisk. Det har i høringene vært fremmet kritikk mot at man gir Havforskningsinstituttet monopol på utarbeidelse og forvaltning av dette programmet. Komiteen påpeker også at bildet kompliseres av at Havforskningsinstituttet både opptrer som forvalter og forsker i denne sammenhengen.» (vår understrekning).

«Komiteen påpeker at når kravspesifikasjonene for overvåkningsprogrammet er klare, finnes det flere kompetente fagmiljøer, både offentlige og private, som er i stand til å delta i utarbeidelsen av en slik modell og overvåking av områdene.»

Merknadene fra Næringskomiteen viser at det fremdeles stilles spørsmål ved Hls kompetanse, rolleforståelse og involvering av kompetanse fra andre miljøer enn HI selv.

4. Kommunikasjon og rolle

HI er et kunnskapsstøtteinstitutt som i henhold til vedtektene, også skal gi råd til havbruksnæringen, og HI er et institutt der øverste sjef i pyramiden, er fiskeriministeren. Det er således grunn til å anta at også HI bør understøtte de politiske målsetninger satt av den til enhver tid sittende regjering. Et av denne regjeringens mål er å bidra til økt sjømatproduksjon gjennom havbruk.

Det fremgår bl. a av vedtektene at HI skal

1. Utvikle vitenskapelige kunnskaper innenfor relevante oppgaver
2. Foreta risikoberegning knyttet til relevante problemstillinger
3. Komme med råd om hvordan risikoen kan/bør håndteres/redueres dersom risikoberegningen viser "verdier" høyere enn det politiske myndigheter har bestemt.

Punktene 1 og 2 skal være uavhengig vitenskap, Punkt 3 er råd som vedtektene sier, at HI skal gi både til myndigheter og relevante næringer. Her må HI og deres ansatte balansere forsiktig og være meget bevisste på forskjellen mellom 1 og 2 på den ene side og 3 på den andre. Det HI må sørge for å unngå, er å innrette 1 og 2 for å underbygge forutinntatte meninger om hva som bør være mål og virkemidler for sjømatproduksjonen i havbruk.

Sjømat Norge har fått følgende tilbakemelding fra det nylig avholdt workshop København i regi av ICES fra Martin Jaffa, Callander Mcdowell, UK:

"The workshop comprised on a range of scientists who I would classify as having a negative view of salmon farming. The meeting was dominated by those from IMR and NINA who argued that Norway had the biggest salmon farming industry and the biggest problems and in response had accumulated the best expertise on the issues of escapes and sea lice and they decreed that salmon farming must be controlled if there is to be a future for stocks of wild salmon. They were not interested in really hearing about findings from elsewhere in the world. For example I made a short presentation about the collapse of the world famous Loch Maree sea trout fishery which is directly blamed on the arrival of a salmon farm in the adjacent loch. I also made the point that the catch data stretching back to 1952 shows that salmon stocks were unaffected even though smolts had to swim past the same salmon farm that is attributed to the collapse of sea trout stocks. Interestingly not of these world experts in sea lice asked me a single question or made even one observation. My view that sea lice may not be the cause if the collapse went unchallenged and was not considered again on the agenda." (vår understrekning).

Sjømat Norge finner det utfordrende å opparbeide tillitt til HI som departementets kunnskapsstøtteinstitutt når de som representanter fra norske myndigheter (fiskeriministeren) i internasjonale fora, oppfattes som tendensiøse motstandere av norsk havbruk og med kraft hevder at dagens laksestammer vil utryddes pga lus og rømming. Det er det ikke vitenskapelig grunnlag for å si.

5. Kommentarer til brevet fra Stenstrup Stordrange

Stenstrup Stordrange peker i sitt brev på at det synes å være behov for ny vurdering av den vitenskapelige kvaliteten ved arbeid som gjøres av HI. Fra vår side vil vi peke et forhold og som vi også gjorde i vårt svar på høring om melding til Stortinget om vekst i norsk havbruk:

Det gjelder HIs risikovurderinger og instituttets ikke-validerte modell for å kvantifisere sammenhengen mellom lakselus i havbruk og forekomsten av lakselus på villfisk. Fra artikkelen i ICES Journal of marine science: "Risk assessment of the environmental impact of Norwegian Atlantic salmon farming" fra september 2014 er følgende påpekt bl.a. som begrensninger for modellens gyldighet:

Side 9 i artikkelen:

"There are also problems considering how well the different sampling methods are representative for the different anadromous populations in that area."

"Lice infections on trout may not be directly proportional to lice infections on migrating salmon smolt."

"The link between individual lice infections and population effects is also very uncertain. There is therefore uncertainty of the current risk assessment both for Atlantic salmon, and for sea trout and Arctic charr. Moreover, the current data are presented without any

estimates of uncertainty, which must be included in future analyses." (våre understrekninger).

HIs modell er basert på hypoteser om at det er signifikant effekt av lakselus fra oppdrett på ville bestander. Bl.a. på bakgrunn av konklusjonene i publikasjonene som er publisert i løpet av høsten 2014, er det meget sterke indikasjoner på at hypotesen ikke er riktig. Videre foreligger det tydeligvis ikke engang kunnskaper som gjør det mulig å kvantifisere luseforekomsten hos de ville bestandene basert på resultatene fra overvåkingen som HI selv gjennomfører på vill laks og ørret.

Vi mener at dette er eksempler som viser at det er sterkt behov for å etterprøve gyldigheten av de modeller HI selv har utviklet, og at dette gjøres av kompetente miljøer uavhengig av HI og NINA. (jfr kommentaren fra ICES sin workshop).

6. Oppsummer og avsluttende kommentarer

Publisering av vitenskapelige artikler er i seg selv ingen indikasjon på at innholdet gir svar på spørsmål som er direkte relevante for politikktutforming eller regelverksutvikling. Hypoteser om årsakssammenhenger kan heller ikke anses som tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for politikkt- og regelverksutvikling, før deres gyldighet er bekreftet. Når man har påvist årsakssammenhenger i komplekse biologiske prosesser, er det også en utfordring å vurdere konsekvensene/ effekten av tiltak man finner formålstjenlige å sette verk for forebygge uakseptable effekter. De faglige utfordringene som ligger i dette, krever meget høy kompetanse, og generelt er det grunn til å peke på at all slik kompetanse neppe kan finnes i ett institutt. Man må i stor grad samhandle for å komme frem til best mulig bruk av eksisterende og eventuelt ny vitenskapelig grunnlag for politikktutforming.

Siste punkt i en slik prosess er å vurdere ulike tiltak i sammenheng med ivaretagelse av forskjellige kryssende hensyn som økt sjømatproduksjon, miljøeffekter og økonomisk bærekraftig produksjon og/eller hensynet til nasjonal økonomi. Ulike interesser bør også her samhandle for å finne løsninger som på best mulig måte kan ivareta kryssende hensyn og at man finner, og velger, tiltakene som er proporsjonale i forhold til ønsket effekt. Det siste er et politisk valg.

Sjømat Norge mener med bakgrunn i de ulike eksemplene belyst i dette brevet, at HI har klare forbedringspunkter når det gjelder forbedring og kvalitetssikring av vitenskapelig standard, rolleforståelse, kommunikasjon og samhandling med andre vitenskapelige miljøer og de grupper som HI i henhold til sine vedtekter skal rådgi.

Vi håper departementet kan bidra til dette med sine styringssignaler til instituttet.

Dersom forutsetningene for sjømatproduksjon baseres på sviktende faglig grunnlag, vil dette kunne ha svært negative konsekvenser både for de politiske målsetningene om vekst og for norsk økonomi.

Vennlig hilsen
Sjømat Norge



Geir Over Ystmark
Adm. Direktør.