

FJORDLAKS AQUA AS AVD VINDSNESET
SJØ
Postboks 1107, Sentrum
6001 Ålesund

Deres ref:
Vår ref: 2016/005014
Dato: 20.04.2017
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



VEDTAK I KLAGESAK OM FORSVARLIG BEREDSKAP I STORFJORDEN

Innledning

I klagesaker kommer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VI Om klage og omgjøring til anvendelse. Vi har vurdert at vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt.

Sakens bakgrunn

Mattilsynet region midt fattet 30. mars 2016 vedtak om at Fjordlaks Aqua AS (heretter: Fjordlaks) må etablere en beredskap som sikrer at virksomheten kan gjennomføre utslakting av sine lokaliteter innen et forsvarlig tidsrom. Fjordlaks drifter fem sjølokaliteter i Storfjorden: Opshaugvik, Skotungneset, Overåneset øst, Overåneset vest og Vindsnes.

Fristen for gjennomføring ble satt til 20. april 2016. Saken har vårt nummer 2016/5014. Fjordlaks har i brev datert 11. april 2016 sendt klage og begjæring om utsatt iverksetting av vedtaket. Mattilsynet region midt fastholdt vedtaket 10. mai 2016, og sendte vedtaket over til hovedkontoret i Mattilsynet. Samtidig ga regionen utsatt iverksettelse av vedtaket inntil klagebehandlingen er avgjort. Vi beklager vår lange saksbehandlingstid.

Vi har kommet til at Fjordlaks må etablere en beredskap som gjør at hver brakkleggingsgruppe i Storfjorden må kunne tømmes innen 30 dager, og at hver enkelt lokalitet skal kunne tømmes betydelig raskere enn 30 dager.

Klagers anførsler

Klager mener at beredskapsplanen som er fremlagt er tilfredsstillende og gir en god beskrivelse av hva som kan og skal iverksettes dersom en kritisk situasjon oppstår. Dersom Mattilsynet mener at tilgangen til eksterne kapasiteter ikke er god nok eller at en i beredskapssammenheng ikke kan belage seg på eksterne ressurser er det åpenbart at fastsatte frist er satt for kort.

Til støtte for dette har klager i hovedsak anført følgende:

- Klager stiller spørsmål ved Mattilsynet sine vurderinger i forhold til definisjon av forsvarlig tidsrom for utslakting av lokalitets- og eller konsesjonsbiomasse. Det etterlyses konsekvensanalyse av dette kravet i forhold til følgene for mindre og mellomstore bedrifter.
- Gjeldende beredskapsplan gir et klart bilde av interne og eksterne kapasiteter og hvilke tiltak som kan iverksettes på kort og lengre sikt.

- Det vises til usikkerheten knyttet til eksterne kapasiteter i en beredskapssituasjon.
- Beredskapsplanen gir et tilstrekkelig grunnlag til å beregne hvor lang tid virksomheten vil bruke til utslakting av hver enkelt lokalitet eller konsernbiomassen som helhet.
- Det vises til kapasiteter for slakting som gjør at en lokalitet teoretisk kan være utslaktet innen 13 slaktedager og hele virksomhetens konsesjonsbiomasse innen 24 dager.
- Klager mener det er feil av Mattilsynet å fastsette forhåndsbestemte tidsfrister for utslakting uten at situasjonen eller konsekvensene for selskapet er grundig vurdert.
- Dersom Mattilsynet ikke godtar en beredskapsplan som inkluderer eksterne kapasiteter og tilgjengeligheten for disse, må det gjennomføres store investeringsbehov for selskapet for å øke interne kapasiteter, herunder brønnbåt.
- Klager viser til et hardt presset brønnbåtmarked de siste årene. På grunn av at oppdrettere nå etablerer egne ordninger for behandling av lakselus vil tilgangen til brønnbåt bedre seg i tiden fremover. Dette taler sterkt mot oppbygging av ytterligere kapasiteter for brønnbåt.

Relevant regelverk

- Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 7
- Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur) (internkontrollforskriften)
- Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 23

Førsteinstansens anførsler

Mattilsynet region midt fattet 30. mars 2016 vedtaket «Fjordlaks Aqua AS må etablere en beredskap som sikrer at virksomheten kan gjennomføre utslakting av lokalitetene innen et forsvarlig tidsrom.» Med et forsvarlig tidsrom, mente Mattilsynet region midt at alle Fjordlaks sine lokaliteter i Storfjorden (samlet) måtte kunne tømmes innen 30 slaktedager, og helst innen 14 slaktedager. Ved etablering av to brakkleggingsgrupper i Storfjorden mente Mattilsynet region midt at det er tilstrekkelig at en gruppe tømmes innen 30 slaktedager. Vedtaket ble fattet med hjemmel i internkontrollforskriften § 5 andre ledd pkt e), jf akvakulturdriftsforskriften § 7 andre ledd.

Vår vurdering

1. Generelt om kravet til beredskap

Akvakulturdriftsforskriften § 7 første og andre ledd fastsetter krav til beredskapsplan:

«Det skal til enhver tid foreligge en oppdatert beredskapsplan. Ved samdrift skal det foreligge en felles beredskapsplan.»

Beredskapsplanen skal bidra til å ivareta smittehygiene og fiskevelferd i krisesituasjoner. Den skal blant annet gi oversikt over smittehygieniske og dyrevernmessige tiltak som er aktuelle å iverksette for å hindre og eventuelt håndtere akutt utbrudd av smittsom sykdom og massedød, herunder opptak, behandling, transport, maksimum oppholdstid for fisk i rørsystemer ved systemsvikt, slakting og destruksjon av syke og døde akvakulturdyr.»

I dette ligger det et krav om at enhver oppdretter ved enhver lokalitet må ha en beredskap som setter oppdretteren i stand til å håndtere bl.a. sykdomsutbrudd på en forsvarlig måte. Kravet til beredskapsplan er en forutsetning for forsvarlig drift. Oppdretterens internkontrollsystem skal sørge for at beredskapsplanen til enhver tid er tilpasset utfordringene på lokaliteten.

Klager mener det er feil å forhåndsbestemme tidsfrister for utslakting uten at situasjonen eller konsekvensene for selskapet blir vurdert. Klager mener videre at fristene bør vurderes i hvert enkelt tilfelle og for hver enkelt situasjon. Mattilsynets hovedkontor mener at kravene til beredskapsplan og forsvarlig drift innebærer at selskapet må ha en beredskapsplan som tar høyde for risikovurderingen gjort gjennom selskapets internkontroll. Dette betyr at oppdretteren på forhånd må ha tiltak for rask tømning av en lokalitet tilgjengelig. Dette betyr også at oppdretteren på forhånd må ta stilling til hvor raskt hver enkelt lokalitet må kunne tømmes. En gjennomtenkt beredskapsplan med en frist for tømning av en lokalitet er nødvendig for en reell og forsvarlig beredskap.

For hver lokalitet må beredskapskapasiteten være tilpasset smitterisikoen på lokaliteten, og ta høyde for at sykdomsutbrudd vil kunne skje. Videre må beredskapen ta høyde for at enhver lokalitet skal kunne slaktes ut raskt for å hindre videre smittespredning og dyrevelferdsproblemer.

2. Kravet til beredskap anvendt i denne saken

Fjordlaks opplyser at de har en beredskapsplan som beskriver en teoretisk slaktekapasitet på 120 tonn per dagskift. Ved doble skift vil slaktekapasiteten kunne dobles til 240 tonn per dag. En slik kapasitetsøkning forutsetter avtale med og bruk av ekstern brønnbåt, samt økt bemanning. Gitt kapasitetsøkning på slakteri og bruk av ekstern brønnbåt, mener Fjordlaks at lokaliteten Vindsnes kan utslaktes innen 13 slaktedager (arbeidsdager) og hele selskapets konsesjonsbiomasse innen 24 slaktedager.

Fjordlaks slakter per idag fisken sin i Ålesund. Vi utelukker ikke at Fjordlaks kan slakte ut fisken på andre slakterier i området. Det forutsetter at smittesituasjonen tillater det, og at Fjordlaks inngår avtale med slakteri. Uten dobling av kapasiteten, vil slakteriet i Ålesund bruke 26 dager på å slakte ut Vindsnes gitt fullt utnyttet lokalitetsbiomasse (3120 tonn /120). Utslakting på 26 dager kan forutsette at Fjordlaks inngår avtale med ekstern brønnbåt. Fjordlaks ønsker ikke å inngå slik avtale, ettersom det vil medføre en stor investering. Fjordlaks mener også at tilgangen til brønnbåt vil bedre seg fremover, selv uten avtale.

Fjordlaks er den dominerende oppdretteren i et fjordområde som over lang tid har erfart krevende sykdomshendelser og beredskapssituasjoner. Et oppdrettsanlegg med påvist alvorlig smittsom sykdom, stort smittepress og fare for smittespredning bør kunne slaktes ut i løpet av få uker. Det har vært store utfordringer knyttet til å overholde lusegrensen samt medikamentell resistens mot lakselus i Storfjorden. Pankreassjukdom (PD) har en regelmessig forekomst som tyder på at sykdommen er høyendemisk på selskapets lokaliteter i Storfjorden. Et antatt nytt smittestoff (virus Y) er påvist hos regnbueørret innerst i Storfjorden i et av Fjordlaks sine anlegg. Driften i området har vært kontinuerlig uten felles brakklegging, og nye utsett har trolig fått overført sykdom fra forrige driftsperiode. Dette innebærer høy smitterisiko for Fjordlaks sine egne anlegg, naboanlegg som drives av andre aktører, og for ville fiskebestander. Tidligere erfaringer fra beredskapssituasjoner i dette området tyder på at beredskapskapasiteten ikke har vært god nok.

Mattilsynet region midt begrunner vedtaket de har fattet med at

«Kontinuerlig drift i indre deler av Storfjorden gjør at Mattilsynet vurderer dette som ett smittehygienisk område og en sone. Med bakgrunn i at det praktiseres kontinuerlig drift forventer Mattilsynet at beredskapen til Fjordlaks Aqua AS bygges deretter. Dette betyr at dersom det oppstår en akutt smittesituasjon ved en lokalitet er risikoen stor for at andre lokaliteter blir rammet tilsvarende.»

På grunn av en slik organisering av driften forventes det at selskapet i sin beredskapsplan tar høyde for at det kan oppstå en kritisk situasjon der det blir nødvendig med utslakting av flere lokaliteter samtidig. (...) Dersom det etableres to soner i Storfjorden vurderer Mattilsynet at det er tilstrekkelig at en sone tømmes innenfor en frist på 30 slaktedager.»

Driftsplangodkjenningen som ble gitt for lokalitet Opshaugvik 1. januar 2017 (sak 2016/212345), viser at brakkleggingsgrupper er under etablering i Storfjorden:

«Sone 1

Lokalitetene Overåneset V og Overåneset har hatt 1 måneds brakklegging i 2016 og alle tre lokalitetene i sone 1 (lokalitetene Vindsnes, Overåneset og Overåneset V) vil i følge innsendte driftsplan for 2017-2018 ha felles brakklegging i januar og februar 2018.

Sone 2

Lokalitet Opshaugvik planlegges slaktet ut i løpet av mars 2017. Det planlegges utsett av fisk i april 2017 ved lokalitet Skotungneset i samme sone. Det planlegges altså ikke felles brakklegging av lokalitetene i sone 2 i 2017. Det er uheldig at det ikke vil være fellesbrakklegging av lokalitetene Skotungneset og Opshaugvik. Mattilsynes anbefaler likevel at driftsplan 2017 godkjennes som omsøkt. Vi vurderer at Fjordlaks har gjort tilpasninger i drifta for å få etablert to soner forholdsvist raskt.»

Vi er enig med Mattilsynet region midt i at antall dager for tømning av en lokalitet må sees i sammenheng med nabolokalitetene og brakkleggingen av disse. Fjordlaks har en felles beredskap for sine fem lokaliteter, og lokalitetene ligger så tett at de vil kunne smitte hverandre. Beredskapen bør ta høyde for at flere lokaliteter samtidig, eller med delvis overlappende tidsperiode, vil kunne ha behov for å slaktes ut raskt.

Vindsnes vil fra februar 2018 inngå i en brakkleggingsgruppe med lokalitetene Overåneset øst og Overåneset vest. De øvrige lokalitetene vil sannsynligvis gjennomføre en måned samtidig brakklegging mot slutten av 2018. Innføringen av brakkleggingsgrupper er et forebyggende tiltak som vil kunne redusere risikoen for smittespredning mellom lokalitetene i Storfjorden.

Mattilsynet region midt har i sin begrunnelse gitt uttrykk for at en beredskap som muliggjør tømning av en brakkleggingsgruppe i Storfjorden på 14-30 slaktedager vil være forsvarlig. Ettersom smitte også spres dager det vanligvis ikke slaktes, vil vi sette en ramme på antall dager (altså inkludert helge- og helligdager). Mattilsynets hovedkontor mener at en beredskap som muliggjør tømning av en brakkleggingsgruppe i Storfjorden innen 30 dager tar høyde for smittefaren i Storfjorden. En enkelt lokalitet må kunne tømmes betydelig raskere.

En forutsetning for utslakting av en brakkleggingsgruppe i Storfjorden innen 30 dager, kan være avtale med ekstern brønnbåt og slakteri. Det følger av matloven § 23 første ledd at Mattilsynet kan fatte «nødvendige» vedtak. I dette ligger et forholdsmessighetsprinsipp. Kostandene ved å inngå avtaler med brønnbåt og slakteri er ikke konkretisert i saken. Vi mener at det skal svært mye til for at kostnadene utgjør en konsekvens som er så tyngende at vedtaket blir uforholdsmessig, gitt den store samfunnsmessige fordel som ligger i å hindre smittespredning og å sikre dyrevelferd for tusenvis av individer.

Fjordlaks stiller spørsmål ved Mattilsynets vurdering og etterlyser en konsekvensanalyse av følgene for små og mellomstore bedrifter. Mattilsynets hovedkontor mener at kravet til beredskapsplan som følger av akvakulturdriftsforskriften § 7, ikke skiller mellom små og store bedrifter. Også små selskaper må ha en forsvarlig beredskap som er tilpasset størrelsen på produksjonen og risikoen. Konsekvensene av og faren for spredning av smittsom sykdom, tilsier at en brakkleggingsgruppe i Storfjorden bør kunne tømmes på færre dager enn 30. Konsekvensene av manglende beredskap og spredning av alvorlige smittsomme sykdommer er imidlertid dramatiske. Fristen på 30 dager for tømming av en brakkleggingsgruppe (og tilsvarende raskere for en enkelt lokalitet) er nødvendig ut fra smittehensyn, og det går ikke lenger enn det en oppdretter må kunne forventes å klare.

Konklusjon

Mattilsynets hovedkontor fatter følgende vedtak:

Fjordlaks Aqua AS må etablere en beredskap som sørger for at hver enkelt brakkleggingsgruppe i Storfjorden kan tømmes innen 30 dager. Beredskapen må også sørge for at hver enkelt lokalitet kan tømmes betydelig raskere enn 30 dager.

Vedtaket må gjennomføres innen en frist som fastsettes av Mattilsynet region midt. Fristen for gjennomføring som nevnes nedenfor er automatisk generert og gjelder ikke.

Vedtaket er fattet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 7 Beredskapsplan første og andre ledd.

Frist for gjennomføring:

11.04.2017

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, se forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Friede Andersen
seksjonssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*

