

LERØY AURORA AS AVD KARLSØY
Åbornes
9130 HANSNES

Deres ref:
Vår ref: 2016/156915
Dato: 21. desember 2017
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



MATTILSYNET OMGJØR VEDTAK ETTER KLAGE

Vi viser til klage av 27. september 2016 på vedtak om at Lerøy Aurora må sikre at det foreligger rutine for bedøvelse som gir umiddelbart bevissthetstap av fisk som skal ut av produksjonen. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Mattilsynets hovedkontor (heretter kalt hovedkontoret) er i hovedsak enig i mye av regionens faglige skjønn i saken, men vi er uenig i vedtaksformuleringen. Vi har derfor kommet til at førsteinstansvedtaket omgjøres.

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

- Den 29. juli 2016 var inspektør fra Mattilsynets region (heretter kalt regionen) til stede på lokaliteten Strandmo ved planlagt uttak av fire merder med CMS-syk fisk med stor utgang/dårlig velferd.
- Regionen hadde ikke noe å utsette på gjennomføringen, og konkluderte med godt og grundig forarbeid og god gjennomføring som sikret best mulig velferd for fisken gjennom hele forløpet.
- Men ved gjennomgang av daglige rutiner for uttak og avlaving av svimere, ble det avdekket at virksomheten ikke har rutiner som sikrer raskest mulig bedøving av fisken. I stedet for å bedøve fisken umiddelbart etter uttak, eller ta raskeste vei til bedøvelseskar, ble det avdekket at røkterne går hele runden rundt merden og samler opp fisk i hov for så å returnere til båten med bedøvelseskar.
- Med basis i ovenstående varslet regionen den 26. august 2016 vedtak om at Lerøy Aurora skulle endre rutiner for å sikre umiddelbart bevissthetstap av fisk som skal ut av produksjonen. Varslet frist ble satt til 9. september 2016.
- Den 2. september 2016 sendte Lerøy Aurora uttalelse til varselet, der de anser at deres rutiner for uttak, bedøving og avlaving er i tråd med forskriftskrav.
- Mattilsynet opprettholdt sitt vedtak i brev av 7. september 2016. De utsatte frist for gjennomføring til 14. september 2016.

- Lerøy Aurora AS klaget på vedtaket i brev av 27. september 2016.
- Regionen vurderte klagen men fant ikke å kunne oppheve vedtaket. Klagen ble derfor oversendt til hovedkontoret for klagebehandling den 16. november 2016.

Klagers anførsler

- Klager er svært opptatt av å opprettholde god fiskevelferd. Klager viser bl.a. til at alle driftsteknikere har deltatt på kurs i fiskevelferd, der korrekt innfangning, bedøving og avliving er grundig gjennomgått. De kjenner seg ikke igjen i beskrivelsen.
- Det er ikke krav i regelverket om umiddelbart bevissthetstap/avliving.
- Det er nødvendig å returnere til båt for å oppnå sikker og forsvarlig avliving i praksis.
- Slag mot hodet på merdkant er ikke tilrådelig, grunnet rømmingsfare, fare for personell uhell samt fare for lidelse grunnet ukorrekt plassering av slag.
- Klager samler kun få svimere i håven før de returnerer raskt til båt.
- Ikke i strid med regelverket å ta ut mer enn en svimer i samme hov.
- Andre vanlige håndteringsprosedyrer er mer belastende for fisken.
- I forsvarlighetsvurderingen mener LA at også andre hensyn må vektlegges. De viser til at dersom man bare skal fange en fisk om gangen før man returnerer til båten vil dette gå ut over effektiviteten. Det vil også virke mot hensikten å fjerne svimere raskest mulig. Det vil dessuten være svært u hensiktsmessig å måtte returnere til båt med hver eneste fisk i situasjoner der det er et større antall svimere i merd.
- Klager er sterkt uenig i regionens definisjon av forsvarlighetskravet. De mener at det ikke er konsensus mht regionens regelverksfortolkning, og at denne typen regelpresisering eventuelt bør gjøres gjeldende for hele landet og styres gjennom forskriftsbehandling med det krav til kontradiksjon som dette forutsetter.
- Klager går daglige runder rundt merden og plukker opp svimere, for så å ta dem med til båten hvor de blir avlivet med overdose bedøvelsesmiddel (Benzoak på laks, Tricain til rognkjeks).

Relevant regelverk

Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (Dyrevelferdsloven)

Forskrift 17. juni 2008 nr.822 om drift av akvakulturanlegg (Akvakulturdriftforskriften)

Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur)

Førsteinstansens anførsler

- Regionen mener at det er i strid med regelverket å fange mer fisk enn det man får i ett håvstikk, før man returnerer til båt og bedøver fisken. Poenget er at fisken skal bedøves og avlives så raskt som overhode mulig etter at den er fanget. Dette for å unngå stress og lidelse ved trenging i håv og lengre tid med lufteksponering enn absolutt nødvendig.

- Regionen er uenig med LA om at forskriftens krav om å håndtere svimere «snarest mulig», kun omfatter fjerning fra produksjonsenheten, men at det også innebærer at de skal bedøves og avlives snarest mulig.
- Regionen mener at hensynet til å beskytte fisken mot unødig belastning og lidelse veier tyngre enn hensynet til effektivitet. De viser til at dyrevelferdslovens krav til vern av enkeltindivider også gjelder for oppdrettsfisk.
- Med basis i dette har regionen fattet vedtak om at LA må endre sine prosedyrer for uttak, bedøving og avliving av svimere. Ordlyden i vedtaket innebærer dessuten at bedøvelsen skal gi umiddelbart bevissthetstap.

Vår vurdering

1. Lerøy Aurora er svært opptatt av å opprettholde god fiskevelferd.

Både dyrevelferdsloven og akvakulturdriftsforskriften legger opp til at enkeltindivider har et vern. Hovedkontoret oppfatter ikke at det er uenighet mellom klager og regionen om dette, og at det er enighet om at også enkeltindividet skal gis forsvarlig velferd. Uenigheten i denne saken gjelder tolkningen av regelverket og betydningen av de ulike bestemmelsene som regulerer saksforholdet.

Klager viser blant annet til at alle driftsteknikere har deltatt på kurs i fiskevelferd, der korrekt innsfangning, bedøving og avliving er grundig gjennomgått. Hovedkontoret ser at Lerøy Aurora generelt har god fokus på fiskevelferd i mange operasjoner. Dette baserer vi på regionens beskrivelse av planlegging og gjennomføring ved uttak av de fire merdene med syk fisk, at det tydeligvis foreligger rutinger for daglig uttak av svimere og at det er rutiner for å sikre effektiv bedøvelse av rensefisk så vel som laks.

Det er altså ikke det generelle arbeidet med fiskevelferd hos Lerøy som vurderes av hovedkontoret i denne saken, men en deloperasjon i daglig røking av svimere, som regionen mener er i strid med regelverket.

2. Hjemmelsgrunnet

Klager peker på at akvakulturdriftsforskriften ikke stiller krav om umiddelbart bevissthetstap ved bedøving, og at dette ikke er mulig å oppnå ved bruk av medikamentell bedøving. De skriver også at umiddelbar avliving heller ikke er praktisk gjennomførbart og at det er nødvendig å returnere til båt for å oppnå sikker og forsvarlig avliving i praksis. De mener at slag mot hode på merdkant ikke er tilrådelig, grunnet rømmingsfare, fare for personell uhell samt fare for lidelse grunnet ukorrekt plassering av slag.

Akvakulturdriftsforskriften § 34 om avliving av fisk (første til tredje ledd) slår fast at:

Dersom det kan føre til unødig eller betydelig påkjenning for fisk å leve videre, skal den snarest mulig tas ut av produksjonsenheten, bedøves og avlives på forsvarlig måte. Kravene i denne paragrafen gjelder i tillegg til forordning (EF) nr. 1099/2009 artikkel 3 nr. 1 om at fisk skal vernes mot unngåelig smerte, lidelse og frykt ved avliving og aktiviteter i forbindelse med det.

Fisk skal bedøves før avliving og være bedøvd når døden inntreffer. Bedøvsingsmetoden skal ikke påføre fiskene skade eller unødige påkjenninger. Bedøving skal skje ved slag mot hode, bruk av egnet medikament eller annen egnet metode.

Fiskene skal dø som følge av bløgging og påfølgende blodtap fra hjernen, medikamentell overdose eller annen egnet metode. Det skal sikres at fiskene er døde før videre behandling. Alt blodvann, andre deler eller avskjær av fisk skal samles opp og ensileres, jf. § 16.

Bestemmelsens første ledd innebærer at svimere så raskt som mulig skal bedøves og avlives på forsvarlig måte. Det er videre presisert i bestemmelsens andre ledd at bedøvelsesmetoden ikke skal påføre fisken unødig skade eller påkjenning. Hovedkontoret er enig med klager i at det ikke er satt noe krav til at bedøvelsesmetoden skal gi umiddelbart bevissthetstap. Tvert i er bruk av egnet medikamentell bedøvelse holdt frem som et lovlig alternativ for bedøvelse (§34 andre ledd), og dette gir som kjent ikke umiddelbart bevissthetstap.

Hovedkontoret kan ikke se at det er faglig eller juridisk belegg for å fatte vedtak med krav om umiddelbart bevissthetstap, og finner grunn til å omgjøre denne delen av vedtaket. Vedtaket som påla Lerøy Aurora å sikre rutiner for bedøvelse som gir umiddelbart bevissthetstap, går lenger enn forskriftskravet og vedtaket mangler således hjemmel. Klager gis medhold på dette punktet.

3. Forsvarlighetsvurderingen

Klager skriver at Mattilsynets fremstilling tyder på at klager samler sammen et uforholdsmessig stort antall fisk og bruker unødvendig lang tid på å få fisken tilbake til avliving. De skriver at dette ikke samsvarer med virkeligheten, som er at røkterne tar en «kjapp runde rundt merden» der det «fanges ingen eller et lite antall fisk i håven, og denne fisken tas uten opphold inn til båt og avlives på korrekt måte. I tilfeller med større antall svimere i en merd, returneres det hyppigere til båt.

Akvakulturdriftforskriftens § 34 første og andre ledd angir hvordan man skal ivareta velferden til bl.a. svimere, slik at de blir tatt ut av produksjonsenheten så raskt det lar seg gjøre og at den videre håndteringen fram til fisken er avlivet skjer innenfor velferdsmessige forsvarlige rammer. Hovedkontoret er av den oppfatning at klager ivaretar kravet om at svimere snarest mulig skal tas ut av produksjonsenheten, ved å gjennomføre daglige runder langs merdkanten for å plukke svimere. Sakens kjerne er spørsmålet om selskapets håndtering av svimere etter opptak og før bedøving, kan betegnes som brudd på fiskevelferdsregelverket og om det er grunnlag for å fatte vedtak om forbedring av rutiner.

4. Forsvarlig håndtering av svimer etter opptak og før bedøving

Klager viser til at all håndtering av fisk medfører belastning, og at flere vanlige håndteringsprosedyrer medfører mer belastning enn hva svimerne utsettes for ved innfangning og avliving. Hovedkontoret vil ikke gå inn i en diskusjon med hensyn til hvilke håndteringsprosedyrer som er mest belastende. Dette er uansett irrelevant i denne saken, all den tid fisk uansett ikke skal utsettes for større påkjenninger enn nødvendig.

Klager peker på at regelverket ikke angir et detaljkrav som forbyr uttak av mer enn en fisk pr. håv. De mener at forskriftens krav til at svimere skal fjernes snarest mulig, angir en plikt til å fjerne fisken fra produksjonsenheten snarest. De skriver at det eneste forskriftskravet til bedøvelse er at dette skal skje på en forsvarlig måte, ikke at bedøvelse eller avliving må skje «snarest mulig». De henviser til at også dyrevelferdsloven kun har forsvarlighetskrav, ikke detaljkrav, med hensyn til bedøvelse og avliving. Klager mener selv at det er forsvarlig å gå runder og samle opp flere fisk.

Regionen mener at det ikke er forsvarlig å fange flere fisk enn man får i ett håvstikk før man sørger for at denne fisken blir bedøvet (enten på merdkant eller gjennom raskest mulig retur til båt for bedøvelse der) så raskt som overholde mulig. Dette for å sikre at påkjenningen blir så liten som det er mulig rent praktisk. Spørsmålet er altså hva som skal til for at disse svimerne får forsvarlig behandling etter at de er plukket ut av produksjonsenheten. Hovedkontoret mener at formuleringen «snarest mulig» i akvakulturdriftforskriftens § 34 retter seg både mot selve uttaket av fisken, mot bedøvelse og mot selve avlivingen. Dette følger dessuten av at kravet til den videre håndteringen skal være forsvarlig: ivaretagelsen av fiskens velferd forutsetter at både bedøving og avliving skjer snarest mulig.

Dyrevelferdsloven § 12. om avliving (første til tredje ledd) fastslår at:

Avliving av dyr og håndtering i forbindelse med avlivingen skal skje på dyrevelferdsmessig forsvarlig måte. Den som benytter bedøvings- eller avlivingsutstyr, skal påse at dette er egnet og vedlikeholdt.

Dyr som eies eller på annen måte holdes i menneskelig varetekt, skal bedøves før avliving. Bedøvningsmetoden skal gi bevissthetstap, og dyret skal være bevisstløst fra før avlivingen påbegynnes og til døden inntreer. Krav om bedøving før avliving gjelder ikke hvis dyret avlives med en metode som gir umiddelbart bevissthetstap. Etter at avliving er utført, skal det påses at dyret er dødt.

Avliving i nødstilfelle skal i størst mulig grad skje i samsvar med første og andre ledd.

Det er svært stressende for fisken å være ute av vann. Dette innebærer at tiden som fisken er ute av vann bør reduseres til et minimum. Mattilsynet innhentet forvaltningsråd fra Havforskningsinstituttet for å utarbeide veiledende normer for forsvarlige rammer for lufteksponering i forbindelse med utarbeiding av retningslinje og veileder for fiskevelferd ved slakterier for akvakulturdyr. På s. 21 -22 i veilederen står det bl.a. følgende om lufteksponering:

«Enhver eksponering for luft er en påkjenning for fisken og er ikke i samsvar med god fiskevelferd. Logistikken på slakterier med tørrbedøving innebærer imidlertid noe eksponering for luft. Det er ikke satt absolutte grenseverdier for hvor lenge det er akseptabelt å eksponere fisk for luft. Tidsrammen her vil være en kombinasjon av kunnskap om tålegrense, et etisk valg og hva som er praktisk gjennomførbart. Tiden fisken er luft skal være så kort som det er praktisk mulig. Havforskningsinstituttet antyder at laks ikke bør eksponeres for luft mer enn ca. 30 sekunder, men også dette er ganske lenge sett fra et velferdsperspektiv.»

Som det framgår her har man for fiskeslakterier konkludert med at forsvarlighetskravet innebærer at tiden for lufteksponering skal være så kort som praktisk mulig, det antydes en øvre grense på ca. 30 sekunder, men det presiseres at dette er lenge sett fra et fiskevelferdsperspektiv.

Hovedkontoret mener at det er naturlig å legge de samme føringene for håndtering av svimere i forbindelse med opptak og avliving av fisk fra merd, i alle fall i en «normal-situasjon». Hvordan virksomheten velger å løse dette rent praktisk er opp til virksomheten selv. Hovedkontoret er kjent med at andre anlegg har funnet sikre og praktiske løsninger på dette, eksempelvis gjennom rutiner for bedøving umiddelbart. Hovedkontoret er dermed enig med regionen i at Lerøy Aurora sin håndtering av svimere, etter opptak fra merd og frem til den bedøves, ikke er tilstrekkelig utfra dyrevelferdshensyn og at det må utarbeides nye prosedyrer for dette, jf. forskrift om IK-akvakultur §

4 og 5. Vi mener imidlertid at det blir feil å konkretisere hvordan dette skal oppnås gjennom å sette absolutt forbud mot mer enn en fisk pr. håv eller kun ett håvstikk.

Forskrift om IK-Akvakultur § 4. angir ledelsens plikt til å sørge for internkontroll:

«Den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten, og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne.»

Forskrift om IK-Akvakultur § 5 oppstiller kravene til internkontrollens innhold, første ledd og annet ledd bokstav e) og f):

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av akvakulturlovgivningen.

Internkontroll innebærer at virksomheten skal:

- e) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene,
- f) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen

Hovedkontoret er enig med regionen om at selskapets rutiner for håndtering av svimere etter opptak ikke sikrer fiskeverden. Hovedkontoret mener at det i denne saken er relevant å fatte et vedtak om at det skal utarbeides bedre rutiner for forsvarlig håndtering av svimere etter uttak av merd og fram til bedøving, med henblikk på å innfri føringer gitt over.

5. Manglende konsensus, tilsynspraksis og regelverk

I forsvarlighetsvurderingen mener klager at også andre hensyn må vektlegges. De viser til at dersom man bare skal fange en fisk om gangen før man returnerer til båten vil dette gå ut over effektiviteten. Det vil også virke mot hensikten å fjerne svimere raskest mulig. Det vil dessuten være svært u hensiktsmessig å måtte returnere til båt med hver eneste fisk i situasjoner der det er et større antall svimere i merd. Klager er sterkt uenig i regionens definisjon av forsvarlighetskravet. De mener at regionens regelverksfortolkning, og at denne typen regelpresisering eventuelt bør gjøres gjeldende for hele landet og styres gjennom forskriftsbehandling med det krav til kontradiksjon som dette forutsetter.

Dyrevelferdslovens § 3 slår fast at dyr skal beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. I dette ligger det en mulighet til avveining mellom ulike hensyn. Lerøy peker på at man får andre svimere raskest mulig ut ved å gå hele runden i ett, heller enn å returnere til båten flere ganger. Hovedkontoret har vanskelig for å se at gode rutiner for å bedøve svimere er til hinder for å få ut andre svimere raskest mulig. Hovedkontoret forstår at krav til bedre håndtering av svimerne kan gå noe ut over effektiviteten, men vi mener at det er mulig å innfri krav uten at det gir urimelige konsekvenser i en normalsituasjon.

Lerøy hevder at det ikke er konsensus eller enhetlig tilsynspraksis for regionens regelverksfortolkning, og hevder at en slik fortolkning må styres gjennom forskriftsbehandling med et krav til kontradiksjon som dette forutsetter. Hovedkontoret skal gjennom bl.a. klagebehandling gi

føringer for rett forvaltningspraksis. Hovedkontoret er ikke bundet av tidligere forvaltningspraksis som ikke er avgjort i retningslinjer, klagebehandling i hovedkontoret eller andre styrende dokumenter.

Dette vedtaket vil gi føringer for Mattilsynets fortolkning av forsvarlighetskravet når det gjelder håndtering av svimere etter uttak og før bedøving. Hjemmelsgrunnlaget er gitt i akvakulturdriftsforskriftens §§ 5 og 34, samt IK-akvakultur §§ 4 og 5, og det er slik vi ser det ikke behov for ytterligere detaljregulering i forskrifts form.

Mattilsynet har operasjonalisert krav til bedøving og avliving for avliving av fisk på slakteri. Dette er kommunisert gjennom en veileder for fiskevelferd ved slakterier for akvakulturdyr. Noe av dette vil ha overføringsverdi for fortolkning av dyrevelferdslovens og akvakulturdriftsforskriftens krav til forsvarlig bedøving og avliving av svimere i akvakulturanlegg.

Lenke til veileder: http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_fiskevelferd_ved_slakteri_for_akvakulturdyr_2014.9471/binary/Veileder%20fiskevelferd%20ved%20slakteri%20for%20akvakulturdyr%202014

Konklusjon

Hovedkontoret er enig i regionens vurdering om at Lerøy sine rutiner for håndtering av svimere etter opptak og frem til bedøving ikke er i tråd med regelverket og at slik håndtering innebærer regelverksbrudd. Vi mener imidlertid at det ikke skulle vært fattet vedtak som gikk spesifikt inn i driften og påla selskapet umiddelbart bevissthetstap av fisk som skal ut av produksjonen. Vedtaket burde vært knyttet opp mot IK-akvakultur og virksomhetens eget forbedringssystem. Hovedkontoret omgjør regionens vedtak.

Vedtaket

Lerøy Aurora AS må utarbeide nye rutiner for fiskevelferdsmessig forsvarlig håndtering av svimere etter opptak fra merd og fram til bedøving, jf. Akvakulturdriftsforskriften § 34.

Frist

Fristen settes til en måned etter at vedtaket er mottatt. Dette skal gi Lerøy Aurora mulighet til å vurdere og teste ut ulike metoder for å etterleve regelverket på en god måte. Hovedkontorets vedtak innebærer at vi i noen grad har tatt Lerøy Aurora sine innspill til følge, gjennom en mindre absolutt fortolkning av forsvarlighetsbegrepet. Vedtaket innebærer likefullt at vi langt på vei er enig med regionen i at dagens rutiner ikke er gode nok og at vi mener det både er grunn til og mulig å finne mer egnete løsninger som gir bedre fiskevelferd.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34

Vedtaket skal oppfylles innen en måned.

Orientering om rett til dekning av sakskostnader

Dere kan kreve å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf forvaltningsloven § 36. Spørsmål og eventuelle krav om dette må rettes til vårt kontor innen tre uker.

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.*