

TELAVÅG FISKEOPPDRETT AS
5380 TÆLAVÅG

Deres ref:
Vår ref: 2017/266296
Dato: 23. mars 2018
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Hovedkontoret stadfester avslag på godkjenning av driftsplan

Vi viser til klage i sak 2017/266296 på avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for lokalitet 11533 Usholmsvika i brakkleggingsområde SFO 6 – Sotra Sør.

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

- Telavåg Fiskeoppdrett AS (klager) leverte søknad om driftsplan 2018 der det fremgår at lokalitet 11533 Usholmsvika skulle ha drift gjennom perioden for felles brakklegging i SFO 6.
- Søknaden om godkjenning av driftsplan ble avslått av Region Sør og Vest i brev 19. desember 2017, etter at selskapet hadde fått flere advarsler om at Mattilsynet kom til å kreve synkronisert brakklegging i området fra 2018.
- Klage på vedtak om avslag på driftsplangodkjenning ble mottatt av Region Sør og Vest den 9. januar 2018.
- Supplerende informasjon til klagen ble mottatt den 18. januar.
- Region Sør og Vest fastholdt sitt vedtak og sendte klagen til Hovedkontoret i brev datert 23. februar 2018 for klagebehandling.

Klagers anførsler

- Klager viser til at de hadde gjort en avtale med et annet selskap om å benytte en lokalitet i et annet brakkleggingsområde. På kort varsel måtte eier av lokaliteten benytte den selv. Dermed hadde ikke klager andre tilgjengelige lokaliteter enn Usholmsvika.
- Klager viser til at det er god fiskehelse på de to nabolokalitetene i SFO 6, henholdsvis lokalitetene Usholmsvika og Fikneset, på tross av at de ikke har hatt synkronisert brakklegging der. En tredje lokalitet i SFO 8, lokalitet Stuholmen, har ikke mulighet for ytterligere utviding pga. de geografiske forholdene i sundet.
- Klager viser også til at Mattilsynet ikke skal fatte vedtak om koordinert brakklegging dersom det er en urimelig byrde for oppdretteren.
- Videre viser klager til at de er et lite selskap, og at det også i fremtiden vil være vanskelig å gjennomføre felles brakklegging i SFO 6.

Relevant regelverk

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

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

Førsteinstansens anførsler

Førsteinstans legger vekt på følgende:

- Klager har fått god tid til å tilpasse kravene seg til koordinert brakklegging. Allerede i 2013 innførte mattilsynet, Bergen og omland smittehygieniske fellesområder (SFO) Telavåg Fiskeoppdrett As er nå alene i SFO 6. Det gir virksomhetene noe større fleksibilitet for fastsettelse av brakkleggingsperiode.
- Prinsippet om koordinert brakklegging er et allment gjelden smitteforebyggende tiltak. God fiskehelse i området er ikke en grunn til å unnlate å arbeide forebyggende.
- Det er virksomhetens ansvar å ha reserveløsninger for driften, hvis avtaler ikke kan følges.
- Førsteinstans mener ikke det er en urimelig byrde for virksomheten å nå innføre prinsippet om koordinert brakklegging.
- Oppdretter er varslet i god om at dette prinsippet ville de håndhevet fra 2018.

Vår vurdering

1. Rettslig grunnlag

Vedtaket er fattet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 40 Driftsplan og brakklegging. Av bestemmelsen følger det at Mattilsynet kan treffe vedtak om koordinert brakklegging av et område, dersom hensynet til fiskehelse tilsier det. Forskriften stiller krav om at alle lokaliteter skal brakklegges i minst to måneder etter hver produksjonssyklus. Mattilsynet kan ut fra «hensynet til fiskehelse» fatte vedtak om lenger brakkleggingstid og koordinert brakklegging med andre lokaliteter. «Hensynet til fiskehelse» gjelder både forebygging og bekjempelse av smittsomme fiskesykdommer.

Mattilsynets vedtak kan fattes i forbindelse med vurderingen av driftsplanene jf. akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd. Driftsplaner har ikke bare en kontrollfunksjon, men er også et verktøy i seg selv for myndighetene for å forebygge sykdom. Mattilsynet kan nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det. Tredje ledd annet punkt gir også hjemmel til å fatte vedtak om koordinert brakklegging dersom dette er nødvendig for å sikre gjennomføring av brakklegging av områder.

2. Etablering av brakkleggingsområder

Mattilsynet, hovedkontoret har på et informasjonsmøte 24. november 2016 på Gardermoen og i et brev datert 6. januar 2017 formidlet til bransjeorganisasjonene at man ønsker å styrke det forebyggende helsearbeid ved å innføre prinsippet om soneinndeling og koordinert brakklegging gradvis over hele landet (vårt saksnr. 2017/3911). Av brevet til næringen januar 2017 kommer det frem at koordinerte brakkleggingsgrupper er et viktig tiltak uavhengig av om det er påvist alvorlig smittsom sykdom. Bl. a vises det til at:

- Det reduserer risiko for at smittepresset bygger seg opp og sykdom utvikles
- Det kan bryte smittesykluser og redusere risikoen for at smitte overføres fra stor fisk til nyutsatt fisk.-
- Det reduserer risikoen for at nye sykdommer utvikles og får fotfeste. Det reduserer konsekvensene når sykdommen ILA påvises og må bekjempes.

-Det er flere eksempler hvor håndteringen av ILA blir svært krevende både for oppdretterne og Mattilsynet fordi driften av naboanlegg er i "utakt". Fisken blir stående lenger i bekjempelsessonen, og det er uheldig med tanke på smitterisiko.

Hovedkontoret mener synkronisert brakklegging er et viktig forebyggende tiltak for å hindre at smitte etablerer seg i et område. God fiskehelse i området er ikke en god nok grunn til å unnlate å arbeide forebyggende og fremoverrettet.

En avstand på 2,5 km eller mindre mellom anlegg uten koordinert brakklegging vil i de aller fleste tilfellene gi en dårlig smitteforebyggende effekt. Dette er vist både gjennom praktiske erfaringer og vitenskapelige studier. En samling av anlegg i grupper med koordinert brakklegging vil gi bedre smitteforebygging, enn anlegg som ligger med kort avstand og uten koordinert brakklegging.

3. Brakklegging i SFO 6

I 2013 opprettet Mattilsynet Bergen og omland smittehygieniske fellesområder (SFO) der det skal være felles brakklegging. Lokalitetene 11533 Usholmsvika og 31157 Fiksneset ligger i SFO 6. Av luseplanene for Nordhordland Fiskehelsenettverk (NFN) kommer det frem at tidspunkt for felles brakklegging i SFO 6 er august måned i 2018.

Etter at 20115 Skjerholmen og 31038 Buarøy fra 2018 går inn i felles brakklegging med Austevoll N, er de to lokalitetene Usholmsvika og Fiksneset alene i sin SFO. Fordi Telavåg nå er alene i området, står selskapet nokså fritt til å fastsette tidspunkt for koordinert brakklegging. Det sentrale i saken er at koordinert brakklegging faktisk gjennomføres for de to lokalitetene.

4. Sykdoms- og lusesituasjonen i området

Klager viser til at det er god fiskehelse i området selv om det ikke har vært synkronisert brakklegging der. Hovedkontoret har derfor gått gjennom sykdommer og lusesituasjonen for å danne oss et inntrykk av status for området.

Det er nylig brutt ut ILA på lokalitet 11543 Buholmen i Austevoll kommune. Avstand fra lokalitetene Usholmsvika og Fiksneset er ca. 16 km. Avstanden fra de to lokalitetene til grensen for kontrollområdet (observasjonssonen) Mattilsynet har opprettet i Austevoll kommune er bare ca. 3 km. Avstanden til nærmeste lokalitet i observasjonssonen, lokalitet Naveide, er ca. 4 km.

Hovedkontoret mener at dersom sykdommen sprer seg mot nord fra Austevoll kommune til Sotra, vil det være en fordel for Televåg Fiskeoppdrett AS om virksomheten praktiserer koordinert brakklegging. Det vil gjøre virksomheten mindre sårbar, og det vil også bidra til at sykdommen ikke så lett sprer seg til nye områder. Den alvorlige ILA-situasjonen relativt tett på Telavåg Fiskeoppdrett AS tilsier at virksomheten så snart som mulig skal legge om til prinsippet om koordinert brakklegging, og at virksomheten er tjent med det.

PD er endemisk i Hordaland. Mange lokaliteter har fått påvisning, og sykdommen synes å få et stadig større omfang med svært mange påvisninger i Hordaland og Rogaland i 2017. Mattilsynet har imidlertid også erfaring med at koordinert brakklegging er et gunstig tiltak for å bremse utbredelsen av sykdommen som følge av brutt smittesyklus. Det taler for å innføre koordinert brakklegging også for Televåg Fiskeoppdrett AS.

Lokalitet Fiksneset ble båndlagt etter påvisning av PD 20. mai 2015 til 1. april 2016 og lokalitet Usholmsvika var båndlagt etter påvisning av PD 4. april 2014 til 21. mai 2015. Lokalitet Usholmsvika hadde fem overskridelser av lusegrensen og en uke der lusetall ikke ble rapportert i forrige produksjonssyklus (2014-2016). Lokalitet Fiksneset hadde syv uker med overskridelse i forrige produksjonssyklus (2014-2016) og tre uker der lusetall ikke ble rapportert til myndighetene. Hovedkontoret mener at erfaringene med brudd på luseregelverket og sykdomsintroduksjon viser at det er et behov for bedre smitteforebygging på lokalitetene.

Uansett er det etter hovedkontorets mening ikke tilstrekkelig å vise til en god sykdomsstatus, dersom kravet om koordinert brakklegging skal fravikes. Sykdoms- og lusesituasjonen kan endre seg, og det kan raskt være behov for drastiske tiltak for å bekjempe sykdom. All erfaring med sykdomsbekjempelse viser at det er betydelig lettere å få til bekjempelsestiltak, dersom man har en koordinert drift i en sone. Alternativ produksjon med oppdrettere i utakt, eller flere generasjoner i et område, vanskeliggjør bekjempelsesarbeidet. Det taler for at man ikke skal fravike fra kravet om felles brakklegging.

Hovedkontoret er ikke enig med klager i at det er en gunstig situasjon med et produksjonsmønster uten koordinert brakklegging, basert på sykdomsstatus i området eller virksomhetens lokalitetsstatus. Hovedkontoret mener at Telavåg Fiskeoppdrett AS heller skal prøve å finne gode løsninger etter avtale med Mattilsynet lokalt, slik at man oppfyller kriteriet om koordinert brakklegging for alle lokaliteter virksomheten har til disposisjon.

5. Forholdsmessighet

Klager viser til at Mattilsynet ikke skal fatte vedtak om koordinert brakklegging dersom det er en urimelig byrde for oppdretteren, og at Telavåg Fiskeoppdrett AS har få lokaliteter til rådighet.

Hovedkontoret mener at vedtak om ikke å godkjenne driftsplan uten koordinert brakklegging skal fattes dersom fordelene ved koordinert brakklegging veier tyngre enn byrdene det vil påføre den enkelte oppdretteren. Prinsippet om koordinert brakklegging er viktig sykdomshåndtering, forebygging og bekjempelse av sykdom og for å unngå å bygge opp smitte på lokaliteten over tid. Hovedkontoret mener ikke noe tilsier at Mattilsynet i dette tilfellet skal fravike regelen om minimum en måned felles brakklegging. Det vil i neste omgang uthule prinsippet om koordinert brakklegging og etterhvert fjerne/reducere dette viktige forebyggende tiltaket i fiskehelsearbeidet.

Klager opplyser at avslaget på driftsplan for Usholmsvika vil innebære at fisken som har stått der siden desember 2017 må slaktes ut med lav vekt, noe som vil innebære økonomisk tap for virksomheten. Hovedkontoret mener at klager hadde hatt mulighet til å gjennomføre produksjonen som planlagt ved Usholmsvika, ved å forskyve utsettet av fisk på lokalitet Fiksneset og sørge for en måned felles koordinert brakklegging mellom de to lokalitetene.

På søknadstidspunktet var klager kjent med at Mattilsynet ville kreve koordinert brakklegging, men valgte å planlegge med utsett som utelukket at lokalitetene ville være brakklagt samtidig. Selv om normal slaktevekt ikke kan oppnås, vil fordelene med koordinert brakklegging veie så tungt at det til tross byrden ikke er uforholdsmessig. Dette særlig gitt fiskehelsesituasjonen i brakkleggingsområdet og området for øvrig.

Slik hovedkontoret ser det, har Telavåg valget mellom å skyve på utsettet og å slakte tidlig, ettersom de er eneste aktør i brakkleggingsområdet. Begge alternativer har ulemper, men klager står fritt til å velge det alternativet som er minst byrdefullt for selskapet. Mattilsynet har sørget for at klager er blitt varslet i god tid om at koordinert brakklegging vil kreves. Det var derfor en viss mulighet til å tilpasse smoltproduksjonen og dermed utsettet, for å minimere byrden.

Avstanden mellom 11533 Usholmsvika og 31157 Fiksneset er kortere enn 2 km, og hensynet til fiskehelse gjør at vi må kreve synkronisert brakklegging mellom disse to lokalitetene. Det er oppdretters ansvar å finne løsninger som gjør at de kan drive innenfor regelverket. Oppdretter er blitt varslet i god tid om at de må innordne seg felles brakklegging. Dette ble bl.a gjort ved vurdering av driftsplanene for 2017. I følge driftsplanene skal Fiksneset ta imot fisk fra 1. september 2018. Som eneste aktør i brakkleggingssonen har Telavåg Fiskeoppdrett AS også mulighet for å justere tidspunktet for felles brakklegging.

Ut fra den foregående drøftingen mener vi at det i denne saken er både nødvendig og forholdsmessig å avslå driftsplanen som ikke gjennomfører felles brakklegging. Hensynet til det forebyggende helsearbeidet og å unngå spredning av sykdommer, herunder PD og ILA, tilsier at det viktige smitteforebyggende tiltaket med koordinert brakklegging skal praktiseres strengt. Hovedkontoret vurderer også at det er til fordel for Telavåg Fiskeoppdrett AS med koordinert brakklegging, dersom det bryter ut eksempelvis ILA i SFO 6 området.

Av hensyn til fiskehelse er det som hovedregel nødvendig å gjennomføre koordinert brakklegging av anlegg som ligger nær hverandre. Mattilsynet har ambisjoner om at prinsippene om soneinndeling og felles brakklegging skal gjelde alle næringsaktørene. Etter hovedkontorets syn er det ikke noe som tilsier at lokalitetene i SFO 6 har en fiskehelsestatus som fordrer en annen vurdering av hensiktsmessigheten av forebyggende helsearbeid enn resten av Rogaland eller landet for øvrig.

Konklusjon

Mattilsynets hovedkontor har bestemt seg for å opprettholde vedtaket fattet av førsteinstans. I denne vurderingen har vi lagt avgjørende vekt på følgende:

- Av hensyn til fiskehelse er det som hovedregel nødvendig å gjennomføre koordinert brakklegging av anlegg som ligger nær hverandre.
- Soneinndeling og koordinert brakklegging er det bærende prinsipp for produksjonen i dette området og i resten av landet. Det betyr felles, koordinert produksjon for anlegg som ligger nær hverandre, nedfelt i godkjente driftsplaner.
- Mattilsynet, hovedkontoret ønsker koordinert brakklegging innført over hele landet. Ingenting tilsier at lokalitetene i SFO 6 har en fiskehelsestatus som fordrer en annen vurdering av hensiktsmessigheten av forebyggende helsearbeid enn resten av Rogaland eller landet for øvrig.
- Klager hadde hatt mulighet til å gjennomføre produksjonen som planlagt ved Usholmsvika, ved å forskyve utsettet av fisk på lokalitet Fiksneset og sørge for en måned felles koordinert brakklegging mellom de to lokalitetene.

Mattilsynets hovedkontor stadfester vedtaket fra førsteinstans. Mattilsynet avslår søknad om godkjenning av driftsplan for 2018 for lokalitet 11533 Usholmsvika.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 jf. akvakulturdriftsforskriften § 40

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.*

Likelydende brev sendes til:
FISKERIDIREKTORATET REGION VEST, Postboks 185 Sentrum, 5804 BERGEN