

WIKBORG REIN & CO ADVOKATFIRMA AS
AVD BERGEN
Postboks 1233 Sentrum
5811 BERGEN

Deres ref:
Vår ref: 2017/268641
Dato: 11. april 2018
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

AVSLAG PÅ SØKNAD OM GODKJENNING AV DRIFTSPLAN - LERØY SJØTROLL AS

Vi viser til klage i sak 2017/268641 på avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for lokalitet 12156 Blom og 18898 Skaftå i brakkleggingsområde SFO 09 Sørfjorden.

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.

I. Sakens bakgrunn

Aktørene i Indre Hordaland har fått på plass en frivillig soneavtale i Sørfjorden (SFO 09) som innebærer at området har koordinert brakklegging. Det er pr. i dag fire lokaliteter i det gjeldende brakkleggingsområde.

Lerøy Sjøtroll (Lerøy Vest AS og Sjøtroll Havbruk AS, heretter omtalt som LS) søkte om godkjenning av driftsplan for 2018 og 2019 i oktober 2017 for lokalitetene 12156 Blom og 18898 Skaftå.

For vurdering av driftsplan (AR232096339) for lokalitetene 12156 Blom og 18898 Skaftå har det betydning at LS ønsker å flytte henholdsvis  og  fisk til ulike lokaliteter etter følgende plan:

Flytting fra lokalitet 12156 Blom til lokalitetene 10298 Ålforo og 11492 Storevikholmen i Fitjar kommune, og til 11611 Naveide i Austevoll kommune. Flytting fra lokalitet 18898 Skaftå til lokalitetene 21915 Matløyso og 10298 Ålforo i Fitjar kommune, og til 23877 Skorpo i Os kommune.

Tidsforløpet i klagesaken er som følger:

- Mattilsynets region Sør og Vest mottok fra Fiskeridirektoratet søknaden om godkjenning av driftsplan 19. desember 2017 for lokalitetene 12156 Blom og 18898 Skaftå.

- Mattilsynets region Sør og Vest fattet 28. desember 2017 vedtak om avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for lokalitetene 12156 Blom og 18898 Skaftå. Begrunnelsen var at førsteinstans vurderte at flytting av fisk fra Sørfjorden til andre fjordsystem som skissert i driftsplanen var fiskehelsemessig uforvarlig.

- LS klaget på avslaget 17. januar 2018.

- 6. februar 2018 informerte førsteinstans klager om at saksbehandling forventes avsluttet før 1. mars 2018.

- Saken ble oversendt til hovedkontoret som klageinstans 20. februar 2018.

II. Klagers anførsler

Klagers anførsler er i korte trekk:

1. Smittespredning vs lakselus

Klager viser til at deres modell med flytting av fisk en tid etter utsett er et så godt tiltak mot lakselus at det veier opp for de ulempene det kan medføre i forhold til spredning av smittsomme sykdommer. Klager mener at Mattilsynet ikke har tatt hensyn til dette i sin vurdering.

2. Bruk av påvekstlokaliteter som tiltak mot lakselus

Klager viser til at det er allment kjent at utsett av større fisk på påvekstlokaliteter medfører betydelig lavere risiko for lusepåslag.

3. Postsmoltanlegg

Klager sammenligner hold av liten fisk i Sørfjorden med postsmoltanlegg, og viser til at Mattilsynet har tillatt tilsvarende modell med flytting fra postsmoltanlegg.

4. Risikovurdering

Klager viser til at smitte finnes i alle fjordsystemer, og at flytting av fisk derfor gir lite merrisiko. De mener at smittereduserende tiltak før og under transport gjør at risiko for smittespredning er marginal sammenlignet med fordelene av å flytte fisken.

5. Risiko for smitte og smittereduserende tiltak

Klager viser til at regnbueørreten på Matløyso hadde påvist - ikke utbrudd - av systemisk *Flavobacterium psychrophilum*. De viser også til at denne bakterien ikke er smittsom i sjø. De viser også til flere smittereduserende tiltak. Lokalitetene i Sørfjorden skal driftes i et eget smittehygienisk fellesområde og holdes isolert fra annen havbruksvirksomhet.

6. Bruk av historiske data

Generelt mener klager at man ikke kan vise til historiske data for å si noe om fremtiden, og at man ikke kan avslå flytting fordi fisken kan bli syk.

7. Erfaringer

Klager mener at erfaringene med flytting fra Sørfjorden til Fitjar og Sveio i 2017 var gode og støtter at opplegget er bra. Klager har ikke underbygget dette med tall.

8. Mattilsynet skal holdes orientert om forhold av betydning for vurderinger knyttet til forsvarligheten ved flyttingen.

9. Forhold for oppdretter og miljø gjør disse planene til det beste alternativet.

Klager påpeker at det tar tid å bygge opp alternativer til produksjon i sjø som for eksempel lukkede anlegg. Klager viser videre til at det er gjort målinger som viser at det er nødvendig med tiltak mot

overbelastning av bunnforholdene i Sørfjorden. Driftsplanen innebærer kortere oppholdstid av fisken i Sørfjorden og økt brakkleggingstid mellom produksjoner, noe som vil være gunstig for miljøet i fjorden og smittesituasjonen. Løsningen er derfor bra for miljøet.

10. Forvaltning av regelverket

Klager viser til at Mattilsynet nå begrenser mulighet for flytting av fisk mellom ulike brakkleggingssoner på generelt grunnlag, og at Mattilsynet innfører generelle retningslinjer gjennom enkeltvedtak. Det vises til at Mattilsynet må bruke konkrete forhold for å nekte godkjenning av driftsplanen hvis man skal bruke PD-forskriften § 9 og akvakulturdriftsforskriften § 40. Klager viser til at Mattilsynet kan båndlegge når det påvises sykdom, og at det derfor ikke er nødvendig å være føre var. De viser til at PD-forskriften § 9 åpner for at det skal være mulig å få godkjent en driftsplan som innebærer flytting av fisk. De mener at det ikke er hjemmel for å nekte flytting av fisk uten at det foreligger en konkret sykdomssituasjon eller tiltak i et kontrollområde. De viser også til at det ikke er en generell risiko for PD i Sørfjorden.

11. Kort frist for omstilling

Klager viser til at vedtaket ble fattet bare en måned før fisken skulle i sjø, og at dette er urimelig kort varsel for klager.

III. Relevant regelverk

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

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (omsetnings- og sykdomsforskriften for akvatiske dyr)

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

Forskrift 28. august 2017 nr. 1318 om tiltak for å forebygge, begrense og bekjempe pankreassykdom (PD) hos akvakulturdyr («PD-forskriften»)

IV. Førsteinstansens anførsler

Førsteinstans har svart på alle de 11 konkrete punktene klager fremlegger i argumentasjonen. Førsteinstans er uenig med klager i de fleste av punktene og argumentene. For detaljer om argumentasjonen fra førsteinstans viser vi til oversendelsesbrevet datert 20. februar 2018.

V. Vår vurdering

1. Rettslig grunnlag

Av matloven § 19 om dyrehelse fremgår det av første ledd at
«Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom.»

Vedtaket fra førsteinstans om avslag på godkjenning av driftsplan er fattet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 67 Tilsyn og vedtak jf. § 40.

Av akvakulturdriftsforskriften § 40, første ledd følger det at
«Det skal til enhver tid foreligge en driftsplan for akvakulturanlegg i sjøvann. Ved samdrift skal det foreligge en felles driftsplan.

Av driftsplanen skal det for de to neste kalenderårene minimum framgå:

- a) hvilke lokaliteter det planlegges å sette ut fisk på, tidspunktet for utsett og antall fisk. For lokaliteter, der flere akvakulturtillatelser er tilknyttet, skal det framgå hvilke tillatelser utsettet gjelder for, og
- b) tidsrom for brakklegging og eventuell flytting av fisk til andre lokaliteter, og
- c) hvilke lokaliteter som eventuelt ikke planlegges brukt.»

Av akvakulturdriftsforskriften § 40 sjettede ledd følger det at
«Fiskeridirektoratets regionkontor skal i samråd med Mattilsynet fatte vedtak om godkjenning av den del av planen som gjelder det første året. Mattilsynet kan i vedtak nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det.»

PD-forskriften §§ 1 og 9 uttrykker følgende:

§ 1. Formål

«Formålet med denne forskriften er å redusere konsekvensen av pankreassykdom (PD) i en PD-sone, å hindre at PD etablerer seg i en overvåkningssone og å begrense utbredelse av de enkelte subtypene av Salmonid alphavirus (SAV).»

§ 9. Flytting av sjøsatt fisk, første ledd

«Det er forbudt å flytte fisk fra akvakulturanlegg med ubehandlet sjøvann til andre akvakulturanlegg, med mindre flyttingen er en del av en godkjent driftsplan.»

Omsetnings- og sykdomsforskriften for akvatiske dyr § 11, første og tredje ledd lyder:

§ 11. Generelle vilkår for omsetning av akvakulturdyr til utsett

«Akvakulturdyr som omsettes til utsett skal være klinisk friske. Akvakulturdyrene skal ikke komme fra et akvakulturanlegg eller akvakulturområde for bløtdyr med uavklart forøket dødelighet. Kravene i første og annet ledd gjelder både i forhold til listeførte og ikke listeførte sykdommer.»

Akvakulturdiftsforskriften § 5 lyder:

§ 5. Generelle krav til forsvarlig drift

«Driften skal være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig.

Det er forbudt å drive akvakultur med arter som ikke forekommer naturlig i området.

Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig.»

2. Flytting av sjøsatt fisk - generelt

Matlovens § 19 slår fast at enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom.

Omsetnings- og sykdomsforskriftens § 11 krever videre at fisk som flyttes skal være klinisk frisk og ikke komme fra et anlegg som har uavklart dødelighet.

Kravene i regelverket som setter restriksjoner på flytting av fisk, er satt med bakgrunn i at flytting av dyr er en velkjent måte å spre smitte til andre dyr på. Etablert kunnskap tilsier at sykdom kan

være tilstede i en fiskepopulasjon over en viss periode før det er mulig å påvise tilstedeværelse av smitte med eksisterende screening-metoder. Flytting av sjøsatt fisk vil derfor alltid representere en viss risiko for videre spredning av sykdommen og bør unngås uavhengig av om fisken har kjent sykdomsstatus (for eksempel PD) eller ikke. Det er med andre ord grunn til å være restriktiv med flytting av sjøsatt fisk. I tillegg skal det tas hensyn til velferden hos fisken som skal flyttes.

I og med at det alltid vil foreligge en viss sannsynlighet for tilstedeværelse av PD-smitte i et akvakulturanlegg som benytter ubehandlet sjøvann i områder med endemisk forekomst av PD, vil det i første rekke være konsekvensen av en eventuell smittespredning som må avgjøre om fisken kan flyttes eller ikke. Se også omtale av testing under pkt. 4. Hovedkontoret er enig med klager i at bruk av mindre eksponerte lokaliteter i fjordene for den første fasen for sjøsatt fisk har mange positive sider i forhold til lusepåslag og lusestrategi. Lokalitetene i Sørfjorden er mindre eksponerte for luseproblemer enn mange andre lokaliteter, noe som vil gavne fisken i den første fasen. Med bakgrunn i den alvorlige sykdomssituasjon med mye PD og ILA i Hordaland er imidlertid smittsomme sykdommer et viktig kriterium å vektlegge. Hovedkontoret vurderer derfor at hensynet til alvorlige sykdommer og andre sykdomsrelaterte lidelser skal vektlegges høyt i denne saken. Flytting av fisk fra lokaliteter skjermet for lusepåslag skal kun aksepteres der de fiskehelsemessige konsekvensene knyttet til lus overstiger de fiskehelsemessige konsekvensene knyttet til faren for spredning av sykdommer ved flytting av fisken. I denne saken mener hovedkontoret at hensynet til fiskepsykdommer overgår hensynet til lus og lusestrategi.

3. Flytting av sjøsatt fisk i PD-sonen og godkjenning av driftsplaner

For å kunne flytte allerede sjøsatt fisk eller fisk som er eksponert for ubehandlet sjøvann, skal det foreligge en godkjent driftsplan i samsvar med § 40 i Akvakulturdriftsforordningen. Kravet gjelder også for anlegg som produserer postsmolt (det vil si fisk som er smoltifisert, og som produseres på ubehandlet sjøvann med tanke på flytting til en annen matfisklokalitet for videre vekst) og for stamfisk.

Ut fra det som tidligere er sagt om generell risiko for spredning av PD forbundet med flytting av sjøvannseksponert fisk, skal Mattilsynet ved godkjenning av driftsplaner ha en restriktiv tilnærming til slik flytting. Som en hovedregel skal det bare tillates flytting i de tilfeller flyttingen er planlagt å foregå internt i samme utsettings/brakkleggingsområde, og dersom generelle smittehygieniske og fiskevelferdsmessige krav vil kunne ivaretas i forbindelse med flyttingen.

Det vil likevel være nødvendig, basert på en vurdering av risiko i hvert enkelt tilfelle, å kunne gjøre unntak fra denne hovedregelen for fisk eksponert for ubehandlet sjøvann. For sjøsatt fisk legges følgende til grunn av hovedkontoret:

Flytting av sjøsatt fisk som er produsert på ubehandlet sjøvann innenfor PD-sonen vil alltid representere en viss risiko for spredning av PD-virus. Denne produksjonsformen har imidlertid vist seg å ha enkelte gunstige effekter både med hensyn til eksponering for og skader som følge av lakselus, og når det gjelder generell fiskevelferd. Dette må også tas i betraktning ved vurdering av flyttesøknader i driftsplanprosessen.

Når Mattilsynet skal gi sine innspill til godkjenning av driftsplaner, skal det derfor i risikovurderingen av denne typen anlegg foretas en individuell vurdering av de samlede fiskehelsemessige og fiskevelferdsmessige konsekvensene av en eventuell flytting. Dette innebærer at negative konsekvenser av en mulig spredning av PD-virus skal kunne veies opp mot eventuelle

dokumenterbare eller godt sannsynliggjorte positive fiskehelsemessige og fiskevelferdsmessige effekter av flyttingen.

4. Testing av fisk og helsekontroll

Klager skriver at det vil bli foretatt testing og utvidet helsekontroll av fisken i forkant av transporten til de respektive lokaliteter, bl.a. med bruk av screening. Klager utdyper ikke denne opplysningen. Klager skriver også at det vil være en tett oppfølging av flyttingen og fasen deretter, bl.a. med bruk av tidlig diagnostikk. Mattilsynet vil også bli varslet ved uregelmessigheter. Klager skriver også at det kun er frisk fisk som søkes flyttet fra lokalitetene i Sørfjorden.

Det er ikke mulig å garantere at en populasjon er fri for sykdom uten å analysere all fisken med 100 % perfekt testing. Derfor tas det et utvalg for testing som man mener er forsvarlig ut fra situasjonen, men som ikke garanterer fravær av sykdom. I tillegg er det også fare for falske positive/negative prøver ved testing, avhengig av testens «robusthet», noe som vil vanskeliggjøre tolkningen av resultatene av diagnostisk arbeid.

Det må påregnes at en forventet lav prevalens (forekomst) av en sykdom i en populasjon fordrer et stort antall prøver for å kunne påvise sykdom, slik vi ofte opplever eksempelvis med PD. Jo lavere prevalens av sykdommen i populasjonen, jo flere prøver må forventes for å påvise en positiv prøve for PD. I dette tilfellet i Sørfjorden kan det forventes at sykdommene PD, BKD, bakterien *Flavobacterium psychrophilum* og ulike sår- og miljøbakterier ligger latent i miljøet, uten at det foreløpig er diagnostisert på lokalitetene Blom og Skaftå (se beskrivelse senere). Det kan også være et spørsmål om tid før sykdommene/bakteriene påvises ved helsekontroll og prøveuttak, det viser diagnosehistorikken fra perioden 2010-2017 jf. de tilsendte helserapporter og redegjørelsen fra region Sør og Vest.

Det er positivt at LS vil intensivere arbeidet med helsekontroll og generell tett oppfølging av fiskepopulasjonen i Sørfjorden, men det er ingen garanti for at populasjonen er fri for sykdommer.

I tillegg er det allerede et krav i all oppdrett at fiskehelsekontroller skal gjennomføres slik at sykdom blir diagnostisert tidligst mulig. I denne saken er den største bekymring friske smittebærere og latente infeksjoner i miljøet som etterfølgende transporteres via aktiv flytting ut til andre områder i Hordaland.

5. Sykdomssituasjonen i Sørfjorden

Pr. i dag er det ikke noe som tyder på sykdommer eller dødelighet på lokalitetene Blom og Skaftå. Det betyr imidlertid ikke at fisken er frisk pt. eller den dagen fisken er tiltenkt flyttet fra Sørfjorden, se redegjørelse for testing og helsekontroll under punkt 4. Fisken kan ha subkliniske (latente) infeksjoner, og det vil i neste omgang innebære en fare for at man overfører sykdom til et nytt område eller en ny lokalitet i forbindelse med flytting av allerede sjøsatt fisk i Sørfjorden. Dette er grunnen til at det ikke bør legges opp til en driftsform som frem i tid innebærer omfattende flytting av sjøsatt fisk fra Sørfjorden.

Redegjørelsen under punkt 4 og de tilsendte helserapportene for perioden 2012-2017 gir et bilde av sykdomssituasjonen i Sørfjorden.

Nedenfor omtaler hovedkontoret kort de viktigste trekkene i sykdomsutviklingen i Sørfjorden i perioden 2010-2017. Opplysningene er hentet fra de tilsendte helserapporter, fra Mattilsynets rapporteringssystem MATS og fra opplysninger fra førsteinstans i saksdokumentene:

Lokalitet Blom:

1. PD påvisning:
2010 (påvist 20.04.2010, avsluttet 01.01.2011),
2011 (påvist 23.12.2011, avsluttet 04.01.2013),
2014 (påvist 09.07.2014, avsluttet 20.11.2014).
2. Virus Y: 23.10.2015 / 09.11.2015 og 07.03.2016
3. *Flavobacterium psychrophilum*: 16.10.2015 (systemisk infeksjon)

I tillegg var det en algeoppblomstring (kiselalger) 07.03.2016.

Lokalitet Skaftå:

1. PD påvisning:
2011 (påvist 23.11.2011, avsluttet 04.01.2013),
2014 (påvist 09.07.2014, avsluttet 16.12.2014).
04.05.2016 / 25.05.2016, 09.07.2017 (datoer for 2016 og 2017 er hentet fra helserapportene)
2. *Flavobacterium psychrophilum* (systemisk infeksjon): 2015 (mistanke 16.10.2015, påvisning 14.01.2016 og avslutning 19.11.2016)
3. Vibriose (*Vibrio anguillarum* serovar 01, systemisk infeksjon): 04.01.2016 / 21.01.2016 (datoer er hentet fra helserapportene)
4. Sår bakterier (*Pasteurella* sp., *Vibrio* sp. *Tenacibaculum* sp.): 08.10.2015 (datoer er hentet fra helserapportene)

I tillegg var det en algeoppblomstring (kiselalger) 08.03.2016.

Kommentar fra hovedkontoret:

Helserapportene omtaler ikke BKD, men det fremgår av omtale fra førsteinstans at nabolokalitet 13876 Litletveitholane fikk påvist BKD i 2009. Hovedkontoret vurderer BKD-situasjonen i Sørfjorden til å være uavklart og ufullstendig opplyst.

Flere av de nevnte sykdommer ovenfor er listeførte sykdommer. Listeførte sykdommer medfører restriksjoner fra myndighetenes side for å hindre at det skjer spredning av smittsomme sykdommer.

PD har vært påvist flere ganger på lokalitetene i Sørfjorden, og det er sannsynlig at det kan gjenta seg med den nåværende epidemiske PD-situasjon i Hordaland. Ved en PD-påvisning i Sørfjorden kan fisken ikke flyttes til andre områder av hensyn til smittefaren, jf. formuleringen i PD-forskriften § 8: «Det er forbudt å flytte fisk inn til eller ut av et akvakulturanlegg med mistanke om eller påvist PD uten tillatelse fra Mattilsynet.».

Bakterien *Flavobacterium psychrophilum* er en listeført bakterie (sykdom) som knytter seg til primært ferskvanns- og regnbueørret. Sykdommen vokser ikke ved /over 1,25 % saltinnhold, men hovedkontoret vurderer likevel at den kan være overførbart (horisontal smitte) til andre regnbueørret (nabo) lokaliteter lenger ute på kysten, dersom flytting gjennomføres. Det skal samtidig poengteres at det er kunnskapshull vedrørende denne bakteriesykdommen, herunder også kunnskap om hvilestadier ved høy salinitet.

Det er også stilt diagnosene atypisk furunkulose og vibriose på rognkjeks, og det viser at smitte av disse sykdommene også forekommer i Sørfjorden.

Samlet sett mener hovedkontoret at historikken viser sykdomsproblemer og miljørelaterte problemer i Sjøfjorden, noe som skal tillegges vekt i saken. I tillegg vurderer hovedkontoret at sykdomssituasjonen er uavklart i Sjøfjorden knyttet til BKD og Y-virus. Basert på sykdomshistorikken mener hovedkontoret at fiskehelsesituasjonen ikke er tilfredsstillende med tanke på flytting av fisk fra området. Faren for spredning av sykdommer skal veies opp mot fordelene ordningen med flytting av sjøsatt fisk har for lus og velferd.

6. Transportveien fra Sjøfjorden til mottakslokalitetene

Det finnes kun én seilingsrute fra Sjøfjorden til mottakslokalitetene, dvs. ut Sjøfjorden, forbi Bergensområdet og videre sørover til Os, Austevoll og Fitjar kommuner. Avstanden er ca. 80-120 km, avhengig av lokalisering av mottakslokalitet for fisken.

Vedrørende sykdomsstatus for PD i Hordaland viser oversikten i Barentswatch at svært mange lokaliteter i området er smittet med PD. De mange PD-påvisningene tyder på et stort smittepress og en høy risiko for smittespredning i området.

Vedrørende ILA er det to kontrollområder for ILA i nærheten av mottakslokalitetene, henholdsvis i Austevoll og i Kvinnheradsfjorden. Den ene av mottakslokalitetene, Naveide i Austevoll, ligger i overvåkingssonen for ILA.

Ved en eventuell transport fra Sjøfjorden til lokalitetene i Fitjar, Austevoll og Os kommuner må brønnbåten uavhengig av seilingsrute passere mellom 10 og 15 lokaliteter. Så vidt mulig bør flytting av fisk foregå i nærmiljøet, eventuelt i et tilstøtende brakkleggingsområde. I det konkrete tilfellet skal sjøsatt fisk fra lokalitetene Blom og Skaftå transporteres forbi mange brakkleggingsområder i Hordaland og mange oppdrettslokaliteter i et endemisk område for PD og med flere kontrollområder for ILA. Hovedkontoret har lagt til grunn en restriktiv holdning til langtransport av matfisk/sjøsatt fisk. Smitterisikoen under transporten er reell og skal vektlegges.

Hovedkontoret mener det er en risiko for at fisken under transporten enten påfører andre fisk (lokaliteter) smitte, eller selv blir smittet under transporten, primært med PD.

7. Sykdomssituasjonen i mottaksområdene

Hovedkontoret har vurdert sykdomssituasjonen i mottaksområdene for å danne oss et inntrykk av den reelle smittefaren. Nedenfor gir vi en kort redegjørelse om status for de enkelte mottakslokaliteter:

Lokalitet Naveide. Lokaliteten ligger i overvåkingssonen for ILA i Austevoll kommune, ca. 12 km fra den lokaliteten med ILA-utbrudd. I overvåkingssonen for ILA har seks av elleve lokaliteter PD-påvisning fra 2017 eller 2018. Flere av PD-lokalitetene ligger tre-fem km fra lokalitet Naveide i sørlig retning.

Lokalitet Skorpo: Lokalitet Skorpo har PD-påvisning fra 25. mai 2017. Fire av de fem nærmeste lokalitetene har også PD-påvisning i 2017. Avstanden er tre-fem km til nabolokalitetene. Sannsynligheten for at lokalitet Skorpo får PD i 2018 er stor.

Lokalitet Matløyso: Fire av fem lokaliteter i nordvestlig retning i samme brakkleggingsområde har fått PD-påvisning i 2017. Avstanden til nabolokalitetene er fem-syv km. Sannsynligheten for at lokalitet Matløyso får PD i 2018 er stor.

Lokalitet Ålforo: Nabolokaliteten Koløy N med avstand 3,6 km, hadde PD påvisning 24. februar 2017. Lokaliteten er utslaktet.

Lokalitet Storvikholmen: Nabolokaliteten Koløy N med avstand 2,6 km, hadde PD påvisning 24. februar 2017. Lokaliteten er utslaktet.

|
Samlet sett viser oversikten at det er svært mye PD i mottaksområdene. I tillegg er det lokalitet med påvist ILA og kontrollområde for ILA tett inn på flere av mottakslokalitetene. En av lokalitetene, lokalitet Naveide, ligger i en overvåkingssone for ILA.

8. Vurdering av smitterisiko og konsekvenser for den konkrete flyttingen det er søkt om i driftsplanen

Mattilsynets vurdering om å tillate flytting skal baseres på en vurdering av risiko for smittespredning og konsekvenser i hvert enkelt tilfelle. Vurdering av smitterisikoen må gjøres på tidspunktet for godkjenning av driftsplanen og ved flytting av fisken. Det er oppdretter og fiskehelsetjeneste som foretar en smitterisikovurdering før flytting av fisken.

I og med at det alltid vil foreligge en viss sannsynlighet for tilstedeværelse av PD-smitte i et akvakulturanlegg som benytter ubehandlet sjøvann i områder med endemisk forekomst av PD og av andre sykdommer, vil det i første rekke være konsekvensen av en eventuell smittespredning som må avgjøre om fisken kan tillates flyttes som en del av en driftsplan eller ikke.

Ved vurderingen skal både sykdomsstatus/-historikk på lokalitetene fisken ønskes flyttet fra i Sørfjorden, risiko for spredning av sykdommer under transporten og sykdomsstatus i mottaksområdet vektlegges. Hovedkontoret har ovenfor redegjort for smitterisikoen slik vi ser det ved lokalitetene fisken ønskes flyttet fra, ved transporten og i mottaksområdene.

Økonomiske konsekvenser ved spredning av PD og ILA til nye områder i Hordaland

Det må påregnes store samfunnsøkonomiske tap dersom PD og ILA sprer seg til nye lokaliteter/områder i Hordaland. Myndighetene vil pålegge næringen restriksjoner som vanskeliggjør/hindrer fri næringsutvikling og som vil ha store økonomiske konsekvenser. Det er i samfunnets og samlet nærings interesse å hindre at PD og ILA sprer seg til nye områder. Det taler for at myndighetene skal legge til grunn en forsvarlig praksis for å forebygge smittespredning til nye områder. Næringen bør selv ta ansvar for å unngå smittespredning ved å ha en forebyggende tilnærming til flytting av fisk.

Samlet risikobilde

Vi vet basert på PD-sykdommens karakter at få syke fisk og få viruspartikler skal til for å introdusere PD til nye lokaliteter. Konsekvensene ved smitteoverføring til nye områder eller enkeltlokaliteter i Hordaland vil generelt sett utgjøre forhold av stor betydning for næringen, arbeidsplassene og lokalsamfunnene. ILA er en mindre smittsom sykdom, men sykdommen har store konsekvenser for oppdrettere og områder som blir berørt av sykdommen, blant annet ved opprettelse av kontrollområder og sanering av de ILA-infiserte lokalitetene. Det seneste eksempelet er oppretting av kontrollområde i Austevoll.

Et samlet risikobilde tilsier at flytting av fisk fra lokalitetene 12156 Blom og 18898 Skaftå til ulike lokaliteter spredt rundt i Hordaland, generelt sett utgjør en for stor risiko til å aksepteres.

Risiko er definert på følgende måte: Risiko = sannsynlighet x konsekvens. I dette tilfellet er sannsynligheten for smitteoverføring lav/middels, men konsekvensene ved overføring av sykdom til nye områder i Hordaland vil være store, jf. redegjørelsen ovenfor. De næringsmessige- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av en eventuell sykdomsspredning vil være så store at selv om sannsynligheten for smitteoverføring er lav/middels, så vil den samlede risikoen bli for høy og uakseptabel.

Det er et overordnet mål i både PD og ILA-strategien å forebygge, begrense og bekjempe sykdommene. I tillegg har Sørkjøya historisk hatt problemer med både BKD, *Flavobacterium psychrophilum*, ulike sår bakterier for fisk og algeoppblomstring. Området er ikke egnet eller bærekraftig for fiskeoppdrett av en viss størrelse. Det gjelder både med tanke på sykdoms-, dyrevelferds- og miljøbelastning som fisken vil bli utsatt for.

Hordaland er endemisk for PD med svært mange lokaliteter med PD påvisninger. Hordaland har også hatt en negativ utvikling med flere ILA-diagnoser i 2017, noe som taler for at man bør begrense flytting av fisk mellom lokalitetene. Samlet sett bør næringen i samarbeid med myndighetene jobbe for å begrense flytting av fisk for unngå spredning av smittsomme sykdommer som PD og ILA.

9. Dyrevelferdsbetraktninger ved flytting av fisk

Vedrørende dyrevelferdsbetraktninger ser Hovedkontoret ikke noen fordeler ved at fisken skal transporteres ca. 80 -120 km til fem nye lokaliteter fordelt i tre kommuner. Enhver transport utgjør en belastning for fisken i form av håndtering, nytt miljø for fisken og stress. Det er også en reell risiko for et klinisk utbrudd av sykdom med dødelighet i perioden etter transporten dersom fisken har latente infeksjoner. Utbrudd av sykdommer som følge av transporten vil også bety redusert dyrevelferd for fisken. Samlet sett er det en belastning for fisken å bli flyttet 80-120 km, og fisken risikerer å bli utsatt for sykdom under transport eller fra nabolokalitetene i mottaksområdene. Hovedkontoret vurderer at både flyttingen og risikoen for smitte fra mottaksområdet er en uakseptabel belastning for dyrevelferden hos fisken sammenholdt med de fordeler ordningen med flytting av sjøsatt fisk har.

10. Forholdsmessighet

Det følger av matlovens § 23 at Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak. I forarbeidene til matloven Ot.prp.nr. 100 (2002-2003) på s. 153 fremgår det at begrepet «nødvendige vedtak» både skal forstås som en henvisning til forholdsmessighetsprinsippet og som mulighet for Mattilsynet til å foreta nødvendige prioriteringer. Forholdsmessighetsprinsippet betyr blant annet at det ikke skal gripes inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig. Det skal foreligge forholdsmessighet mellom mål og middel.

I forholdsmessighetsprinsippet ligger det et krav om forbudet eller påbudet må være egnet til å realisere formålet med bestemmelsen. Inngrepet må ikke gå lenger eller være strengere enn hva som anses nødvendig. Kan formålet oppnås på en mindre inngripende måte, vil vedtaket ikke bli ansett som forholdsmessig. Den bakenforliggende vurderingen vil være av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter.

Det skal fattes vedtak om avslag på søknad om godkjenning av driftsplan som innbefatter flytting av fisk dersom hensynet til risiko for smittespredning ved flytting av fisk veier tyngre enn byrdene det vil påføre den enkelte oppdretteren å få avslag. I dette tilfellet vurderes betydningen av å forebygge og begrense alvorlige sykdommer, særlig PD, ILA, BKD og bakterien *Flavobacterium psychrophilum*

og de samfunnsøkonomiske konsekvensene det medfører, å være høyere enn behovet for å flytte sjøsatt fisk fra Sør fjorden i henhold til den skisserte driftsplanen.

11. Innføring av generelle retningslinjer gjennom bruk av enkeltvedtak

Klager viser til at Mattilsynet nå begrenser mulighet for flytting av fisk mellom ulike brakkleggingsområder på generelt grunnlag, og at Mattilsynet innfører generelle retningslinjer gjennom enkeltvedtak. Klager viser til at Mattilsynet må bruke konkrete forhold for å nekte godkjenning av driftsplanen hvis man skal bruke PD-forskriften § 9 og akvakulturdriftsforskriften § 40. Klager viser til at Mattilsynet kan båndlegge når det påvises sykdom, og derfor er det ikke nødvendig med en føre-var holdning.

Båndlegging av anlegg er et ledd i bekjempelsesstrategien mot spesifikke sykdommer som gir store samfunnsmessige konsekvenser. Føre-var-prinsippet er en strategi for å beskytte fisken mot smitte som kan gi fremtidige samfunnsmessige konsekvenser.

Av matloven § 19 første ledd fremgår det at «*Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom*». Aktsomhetskravet gjelder «enhver» og skal alltid inngå i forvaltningens vurdering av søknad om godkjenning av driftsplan.

PD-forskriften skal begrense konsekvensen av pankreassykdom i endemisk område, PD-sonen. PD-sonen omfatter Sør fjorden. PD-forskriftens § 9 setter opp et generelt forbud mot flytting av fisk fra akvakulturanlegg med ubehandlet sjøvann i PD-sonen med mindre flyttingen er en del av en godkjent driftsplan. Det åpnes derfor for at flytting kan godkjennes gjennom søknad om driftsplan dersom det ikke foreligger fiskehelsemessige grunner til tilsier det motsatte. Mattilsynet kan altså ikke bruke driftsplaninstituttet som hjemmel for å innføre en absolutt stans i driftsplan som innebærer flytting av fisk.

Av akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd andre setning fremgår det at Mattilsynet i vedtak kan nekte godkjenning av driftsplan dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det.

Når Mattilsynet i enkeltvedtak avslår driftsplaner som inneholder planer om flytting av fisk mellom brakkleggingsområder, som følge av at det foreligger fiskehelsemessige grunner som taler mot godkjenning, er dette ikke det samme som at Mattilsynet innfører en absolutt stans i slike driftsplanmodeller. Et avslag på søknad om godkjenning av driftsplan vil derimot kunne være utfallet dersom fiskehelsemessige grunner tilsier at driftsplanen ikke er forsvarlig. Det forutsettes uansett en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle der det er nødvendig å se på driftsplansøknaden i lys av det samlede regelverket for fiskehelse. For anlegg som skal basere driften på flytting av fisk, er det innført særskilte krav til smittebeskyttelse. Settefiskanlegg baserer driften sin på flytting, og kravene til smittebeskyttelse for settefiskanlegg fremgår av akvakulturdriftsforskriften kapittel 5. For matfiskanlegg stilles det ikke like strenge krav til smittebeskyttende tiltak fordi matfiskanlegg normalt sett ikke baserer sin drift på flytting av fisk. For søknad om godkjenning av driftsplan for matfiskanlegg må det derfor gjøres en konkret vurdering av om ønsket flytting er smittemessig, helsemessig og velferdsmessig forsvarlig.


Hovedkontoret har i foreliggende tilfelle foretatt en konkret risikovurdering for den omsøkte flyttingen som inngår i søknaden om godkjenning av driftsplan. Både sykdomshistorikk og -risiko for smittespredning i Sør fjorden, sykdomsrisiko under transport og sykdomsstatus i mottaksområdene

er vurdert. Fordeler og ulemper for dyrevelferden ved den konkrete flyttingen av sjøsatt fisk er også vurdert opp mot både sykdommer og lus. Hovedkontoret har også vurdert at hensynet til risiko for sykdom ved flytting i denne saken skal vektas høyere enn de fordeler som følger ved å ha sjøsatt fisk for en periode i et område uten lusepåsag.

Samlet sett mener hovedkontoret at vi har vurdert relevante sider i saken, og at enkeltvedtaket er basert på en samlet vurdering i det konkrete tilfellet med flytting av sjøsatt fisk fra Sørfjorden.

12. Naturmangfoldloven

Sørfjorden er en lang og smal terskelfjord med lite vannutskifting. Dersom smitte kommer inn i fjorden vil den bevege seg frem og tilbake mellom de ulike lokalitetene. I tillegg er det begrenset hva Sørfjorden tåler av biomassebelastning pga. de spesielle naturgitte forholdene.

Sykdomshistorikken og helserapportene viser at fisken har hatt mange problemer med virus- og bakteriesykdommer (herunder sårinfeksjoner) og miljørelaterte problemstillinger for perioden 2011-2017. Klager har planer om å plassere  fisk i Sørfjorden for en periode fordelt på to lokaliteter, før flytting ut til et større antall lokaliteter i Hordaland. Hovedkontoret vurderer at Sørfjorden ikke egner seg for den produksjon som klager legger opp til i Sørfjorden. Etter hovedkontorets vurdering vil fisken bli utsatt for en stor sykdoms-, dyrevelferds- og miljøbelastning med det skisserte forslaget til produksjonsplan for Sørfjorden. Hovedkontoret vurderer at det skisserte driftsopplegget for Sørfjorden fra klager er i strid med prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12.

Vedtak

Avslaget på søknad om godkjenning av driftsplan for lokalitet 12156 Blom og 18898 Skaftå stadfestes.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34.

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:
SJØTROLL HAVBRUK AS AVD OSTERFJORDEN, Bekkjarvik, 5397 BEKKJARVIK

FISKERIDIREKTORATET REGION VEST, Postboks 185 Sentrum, 5804 BERGEN

