

SJØTROLL HAVBRUK AS AVD FITJAR
Bekkjarvik
5397 BEKKJARVIK

Deres ref:
Vår ref: 2017/268644
Dato: 29. juni 2018
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

VEDTAK I KLAGESAK OM DRIFTSPLAN FOR ÅLFORO - REGIONENS VEDTAK STADFESTES

Innledning

Vi viser til Lerøy Sjøtroll (heretter: Lerøy) sin klage i sak 2017/268644 om avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for lokalitet 10298 Ålforo i Fitjar kommune.

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

• 24. januar 2018 fattet Mattilsynet region sør og vest avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for 10298 Ålforo. Avslaget gjelder et utsett av regnbueørret i august 2018, som er planlagt tilflyttet fra to ordinære matfiskanlegg i Sørfjorden i Osterøy kommune. Fisk er planlagt overført fra lokalitet 12156 Blom, og fisk er planlagt overført fra lokalitet 18898 Skaftå. Fisken skal etter planen stå på Ålforo frem til april 2019. Et tilsvarende driftsopplegg er planlagt for 2019.

- Lerøy klaget på avslaget 30. januar 2018.
- Saken ble oversendt til Mattilsynets hovedkontor som klageinstans 23. mars 2018.

Klagers anførsler

Klagers anførsler behandles i det følgende.

Relevant regelverk

Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg § 40.

Førsteinstansens anførsler

Mattilsynet region sør og vest fastholder at fisk ikke bør tillates flyttet fra Sørfjorden til 10298 Ålforo.

Vår vurdering

1. Vurdering av om den omsøkte flyttingen bør tillates

Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd at


Mattilsynet
Hovedkontoret

Saksbehandler: Annichen Kongsvik Sæteren
Tlf: 22 40 00 00 / 22777909
E-post: postmottak@mattilsynet.no
(Husk mottakers navn)

www.mattilsynet.no


Postadresse:
Felles postmottak, Postboks 383
2381 Brumunddal
Telefaks: 23 21 68 01

«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.»

Spørsmålet er om «hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område» tilsier at Mattilsynet skal «nekte godkjenning» av driftsplan som fordrer flytting av  fisk fra Blom og Skaftå til Ålforo.

Flytting av levende fisk fra et anlegg til et annet er blant de største risikoene for smitte- og sykdomsspredning. Anleggene som fisken er planlagt overført fra, er ordinære åpne matfiskanlegg i sjø. Flytting av fisk fra disse anleggene vil derfor medføre en større fare for smittespredning enn flytting fra settefiskanlegg. Fisken kan derfor ikke flyttes like fritt som settefisk.

Smittestatus for fiske sykdommer langs norskekysten varierer. Det vil si at i ett område kan det være andre smittestoffer enn i et annet. Fisken er planlagt flyttet fra to åpne sjøanlegg i Sørfjorden ved Osterøy, til ett åpent sjøanlegg i et fjordsystem ved Fitjar sør for Osterøy. Åpne merdanlegg har liten grad av skjerming av smitte fra omgivelsene. I åpne merdanlegg eksponeres fisken for overflatevann. I overflatevann er det mer smittestoff enn i dypet. Faren for spredning av smitte ved flytting av sjøsatt fisk fra åpne merdanlegg, er som regel stor.

Havstrømningene går hovedsakelig nordover. Avstanden mellom anleggene og strømforholdene gjør at smitten vil bruke lang tid på å spres fra avsenderanlegget til mottakeranlegget gjennom havstrømningene. Smitte som bæres av fisken vil spres momentant til mottakerområdet når fisken settes ut. Levende fisk er en potensiell smittebærer som ikke lar seg desinfisere. Det kan heller ikke tas prøver eller gjøres andre undersøkelser som kan avkrefte at fisken bærer smitte. Det er søkt om å flytte  fisk. Det er et stort antall potensielle smittebærere.

I dag er det ikke noe som tyder på sykdommer eller dødelighet på lokalitetene Blom og Skaftå. Det betyr imidlertid ikke at fisken ikke kan være smittebærende. Fisken kan ha subkliniske (latente) infeksjoner. Det kan forventes at agens ligger latent i miljøet, uten at det er diagnostisert på lokalitetene Blom og Skaftå. Det kan også ta tid før agens påvises ved helsekontroll og prøveuttak. Det viser diagnosehistorikken fra perioden 2010-2017 i Sørfjorden jf. de tilsendte helserapporter og redegjørelsen fra region Sør og Vest i sak 2017/268644 og sak 2017/270796.

Lerøy 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. Lerøy skriver også at det vil være en tett oppfølging av flyttingen og fasen deretter, bl.a. med bruk av tidlig diagnostikk. Dette tiltaket vil kunne bidra til at sykdom og patogener oppdages før flytting. Vi mener likevel at risikoen for at fisken bærer smitte er for høy, selv med høyt prøveuttak og omfattende helsekontroller.

Det er positivt at Lerøy vil intensivere arbeidet med helsekontroll og generell tett oppfølging av fiskepopulasjonene i Sørfjorden. I denne saken er den største bekymringen friske smittebærere og latente infeksjoner i miljøet som etterfølgende transporteres via aktiv flytting ut til et annet område i Hordaland.

Lerøy anfører at driftsopplegget med flytting av sjøsatt fisk fra Sørfjorden gir en rekke positive effekter for fiskehelsen, som må tas med i vurderingen. Lerøy mener at erfaring viser at

driftsmodellen gir mindre lakselus, mindre behandling mot lakselus, mindre PD, lavere akkumulert dødelighet og raskere omløpstid i full sjø. Vi mener at disse erfaringene er positive, men samlet sett er det likevel viktigere for fiskehelsen at smitte ikke spres til nye områder.

Lerøy har presentert tiltak som de mener reduserer smitterisikoen. Flytting vil skje med lukkede ventiler og borttransportering av transportvann. Vi mener tiltaket vil redusere risikoen for spredning av smitte underveis. Dersom fisken som flyttes er smittet, vil smitte likevel spres når fisken ankommer mottakerlokaliteten.

Akvakulturdriftsforskriften § 40 er hjemlet i matloven. Etter matloven skal vi vurdere den omsøkte flyttingen etter føre-var-prinsippet. I forarbeidene til matloven (Ot. Prp. Nr. 100 (2002-2003) s. 52) fremgår det at

«Departementet legger imidlertid til grunn at føre-vår betraktninger på generelt grunnlag er, og vil fortsette å være, et bærende prinsipp i forvaltning og håndhevelse av helse- og miljøspørsmål under loven. Det vil være langt bedre å vise forsiktighet i forkant enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant.»

Det er mye fiskeoppdrett i hele Hordaland, inkludert området rundt Fitjar. Ny smitte som introduseres i mottakeranlegget som følge av flyttingen, vil derfor kunne gjøre stor skade for fiskehelsen i området og dermed samfunnsøkonomien. Føre-var-prinsippet slår inn, og tilsier at vi bør vise forsiktighet i forkant. Vi kan ikke vite at fisken ikke er smittebærende, og vi kan ikke gardere oss mot at den bærer smitte. Vi mener derfor at flyttingen må avslås av «hensynet til fiskehelse» i Fitjar-området. Dette gjelder uavhengig av en vurdering av den historiske fiskehelsestatusen i området rundt avsenderanleggene og mottakeranlegget. Vi mener dessuten at flyttingen må nektes med basis i den historiske fiskehelsestatusen i området rundt avsenderanlegget og mottakeranleggene.

2. Vurdering av den omsøkte flyttingen basert på den historiske fiskehelsestatusen i avsenderområdet og mottakerområdet

Det er fiskehelsestatusen i området rundt og mellom Blom, Skaftå og Ålforo som er relevant i saken. Lokalitet Blom har følgende sykdomshistorikk:

- PD: 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).
- Virus Y: 23.10.2015 / 09.11.2015 og 07.03.2016
- Flavobacterium psychrophilum: 16.10.2015 (systemisk infeksjon)

Lokalitet Skaftå har følgende sykdomshistorikk:

- PD: 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 helse rapportene)
- Flavobacterium psychrophilum (systemisk infeksjon): 2015 (mistanke 16.10.2015, påvisning 14.01.2016 og avslutning 19.11.2016).

PD-forskriften deler landet inn i én PD-sone og to overvåkingssoner. PD-sonen omfatter store deler av Vestlandet, hvor PD regnes som endemisk. Både Blom, Skaftå og Ålforo ligger i PD-sonen. Det har vært flere PD-påvisninger på både Blom og Skaftå. Det er ingen påvisninger eller mistanke om PD i Sørfjorden i dag. PD har ikke vært rapportert påvist eller mistenkt på Ålforo de siste årene. Det er PD i området rundt Ålforo, og området mellom Sørfjorden og Fitjar. Det er bl.a. et pågående

utbrudd av PD på lokaliteter omtrent 15 km sør for Ålforo, i samme fjord. På 10303 Nappesholmane ble PD mistenkt 19. april 2018. På 13339 Klungervikneset ble PD påvist 2. januar 2018. Det er lav sannsynlighet for at flytting av fisk fra Sør fjorden til Ålforo vil spre PD til nye områder.


ILA er ikke utbredt i området rundt og mellom Sør fjorden og Ålforo. De seneste årene har ILA verken vært påvist eller mistenkt i Ålforo eller i Sør fjorden. Det er riktignok et utbrudd av ILA ved Austevoll, som må passeres ved transport av fisken. Overvåkingssonen for utbruddet strekker seg til anlegg som ligger langs transportrutene. ILA er imidlertid verken påvist eller mistenkt i disse mellomliggende anleggene. Per i dag er det to lokaliteter i Hordaland som har mistanke om eller påvisning av ILA. Dette er 13227 Altaneset, hvor ILA ble påvist 4. juni 2018. Det er også 20776 Storoksen, hvor ILA ble mistenkt 25. juni. Begge lokalitetene ligger 20 km eller mer fra transportrutene mellom Sør fjorden og Ålforo. Det er lav sannsynlighet for at flytting av fisk fra Sør fjorden til Ålforo vil spre ILA til nye områder.

Virus y og bakterien *flavobacterium psychrophilum* (heretter: flavo) er agens som er funnet på Skaftå og Blom, men ikke i området rundt eller mellom Sør fjorden og Ålforo. Det er per i dag ingen påvisning av virus y eller flavo på Blom eller Skaftå. At smitten er funnet i Sør fjorden i nyere tid gjør fisken på Blom og Skaftå mer utsatt for disse agensene enn fisk utenfor Sør fjorden. Klager viser til at systemisk *F. psychrophilum* i Fitjar ikke er en risiko siden denne bakterien ikke smitter i sjø og viser til flere smittereduserende tiltak som skal sikre at fisken er frisk når den flyttes. Vi slutter oss til Mattilsynet region sør og vest sin vurdering av dette (se oversendelsesbrevet av 23. mars):

*«Når det gjelder risiko for spredning av *F. psychrophilum* i sjø vet vi lite om hvordan bakterien kan smitte sjø, og kan dermed ikke utelukke at *F. psychrophilum* kan spre seg til andre ørretbestander i forhold med høyere salinitet. Bakterier og virus kan tilpasse seg nye forhold over tid. Et eksempel på dette er *Yersinia ruckeri* som har blitt sett på som en risiko i ferskvann nå de senere årene har blitt funnet i flere sjøanlegg.*

(...). Flere av de aktuelle sykdommene vi har sett i Sør fjorden er bakteriesykdommer som kan etablere seg i miljøet. Når en sykdom har etablert seg i et miljø er den vanskeligere å bli kvitt, og desto viktigere er det å unngå spredning til andre områder.»

Ålforo ligger over 100 km sør for Blom og Skaftå, i et område som sannsynligvis er uten virus y og flavo i dag. Flavo er riktignok påvist på Lerøys lokalitet Matløyso etter flytting av fisk fra Sør fjorden i 2017. Det er imidlertid mer sannsynlig at flavo er etablert i Sør fjorden enn ved Fitjar. De tidligere påvisningene av virus y og flavo på Blom og Skaftå gjør at det ikke er usannsynlig at fisken på disse lokalitetene er smittet med disse agensene. Førre-var-prinsippet innebærer at flytting kan nektes, selv uten direkte påvisning eller mistanke om agens. Virus y og flavo vil kunne spres sørover og inn i et nytt område dersom det tillates flyttet fisk fra Blom og Skaftå til Ålforo. Det gjør at fiskehelsestatusen rundt Ålforo og mellom Sør fjorden og Ålforo vil kunne forverres dersom flyttingen tillates.

Vi mener at «hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område» tilsier at Mattilsynet skal «nekte godkjenning» av driftsplan som fordrer flytting av  fisk fra Blom og Skaftå til Ålforo.

3. Er det forholdsmessig å nekte flyttingen?

Vedtak Mattilsynet fatter skal være nødvendige og forholdsmessige, jf. matloven § 23. Mattilsynet region sør og vest skriver i oversendelsesbrevet at

«Mattilsynet vurderte en søknad om endret driftsplan for lokalitet 18898 Skaftå og 12156 Blom som flyttet fisk til Ålforo i september 2017, sak 2017/84736. Vi informerte følgende:

«Mattilsynet ser at det legges opp til en produksjon som er uheldig med hensyn til spredning av smitte, der fisken settes ut i et fjordbassen for deretter å spres til andre lokaliteter i områder. Dette er en type produksjon som Mattilsynet ikke ønsker ut ifra et føre-var prinsipp, der en ikke skal planlegge en produksjon som medfører økt risiko for smittespredning. Driftsplanene for 2017 ble godkjent høsten 2016, og da ble også flyttingen akseptert. Vi godkjenner derfor denne endringen for inneværende år, med gjør samtidig oppmerksom på at fremtidige planer som legger opp til omfattende flytting av sjøutsett fisk, ikke vil bli godkjent.»»

Vedtaket det vises til ble fattet 8. mai 2017. Beskjeden om at ytterligere flytting fra Sørfjorden til Fitjar ikke ville tillates, ble dermed gitt omtrent 15 måneder før den planlagte flyttingen. Dette har gitt Lerøy god mulighet til å områ og innrette seg.

Lerøy anfører at de vil påføres store driftsmessige ulemper dersom flyttingen ikke tillates, og at fordelene ved å godkjenne flyttingen klart overstiger ulempene. Lerøy presiserer ikke noe nærmere hva disse driftsmessige ulempene består av. Men, det er tydelig at de ikke vil få utnyttet sine lokaliteter i Sørfjorden på den måten de ønsker. Lerøy vil også kunne få en økt utfordring med å etterleve luseregelverket på Ålforo, dersom fisken på Ålforo ville måtte stå i sjø en full produksjonssyklus.

Vi har forståelse for disse ulempene. Vi mener samtidig at fordelene ved å redusere risikoen for spredning av fiskesykdommer til området rundt Ålforo veier svært tungt. Å hindre spredning av agens til nye områder er bra for fiskehelsen, oppdrettsnæringen og samfunnsøkonomien. Lerøy er en stor og ressurssterk oppdretter, med mange lokaliteter og dermed mye fleksibilitet. Det ble varslet for over ett år siden at denne type flytting ikke vil tillates. Lerøy hadde derfor tidlig mulighet til å innrette seg og dermed redusere byrden.

Sørfjorden er en terskelfjord med lite vannutskifting og lave oksygenivåer ved bunnen. Lerøy anfører at hensynet til miljøet i Sørfjorden taler for å tillate flyttingen, og at produksjonen er planlagt for å redusere miljøpåvirkningen i Sørfjorden. Vi mener at fordelene ved å følge det ene regelverket kan ikke settes opp mot fordelene ved å følge det andre.

Hensynet til å redusere risikoen for spredning av fiskesykdommer til nye områder veier tyngre enn Lerøy sine økonomiske interesser i at fisken flyttes. Et vedtak om å nekte flyttingen er derfor «nødvendig» jf. matloven § 23.

4. Innføring av generelle retningslinjer gjennom bruk av enkeltvedtak

Lerøy mener at Mattilsynet begrenser mulighet for flytting av fisk mellom ulike brakkleggingsområder på generelt grunnlag, og at Mattilsynet innfører generelle retningslinjer gjennom enkeltvedtak. Lerøy viser til at Mattilsynet må bruke konkrete forhold for å nekte godkjenning av driftsplanen hvis man skal bruke PD-forskriften § 9 og akvakulturdriftsforskriften § 40. Lerøy 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. Førre-var-prinsippet er en strategi for å beskytte fisken mot smitte som kan gi fremtidige samfunnsmessige konsekvenser.

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 ulike områder, 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. 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 forsvarlig.

Hovedkontoret har i foreliggende tilfelle foretatt en konkret risikovurdering for den omsøkte flyttingen som inngår i søknaden om godkjenning av driftsplan.

Konklusjon

Mattilsynet region sør og vest sitt avslag på søknad om godkjenning av driftsplan for akvakulturanlegget 10298 Ålforo stadfestes.

Vedtaket er fattet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 40 Driftsplan og brakklegging

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

