

MOWI NORWAY AS AVD HOVEDKONTOR  
Postboks 4102 Sandviken  
5836 BERGEN

Deres ref:  
Vår ref: 2017/270309  
Dato: 15. februar 2019  
Org.nr: 985399077

v/ 

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## STADFESTELSE AV VEDTAK

Vi viser til til klage av 07.05.2018 på vedtak om overtredelsesgebyr av 20.04.2018.

Mattilsynets hovedkontoret har kommet til at vedtaket i første instans opprettholdes.

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 15.10.2017 fikk Mattilsynet melding fra Mowi om akutt dødelighet i RAS3 på lokalitet Steinsvik. Hendelsen innebar at all fisk i RAS3 (totalt  fisk på  g), unntatt et kar som gikk på gjennomstrømming sjøvann, hadde dødd i løpet av 10-12 timer den 13.10.2017.

Som oppfølging til hendelsen var Mattilsynet på inspeksjon på anlegget den 23.10.2017. Situasjonen var da stabilisert. Konklusjonen fra inspeksjonen var at selskapet ikke visste hva fisken hadde dødd av. Prøvesvar ga ingen tydelige konklusjoner utover at det ikke var tegn til smittsomme sykdommer på innsendt fisk.

Mattilsynet mottok årsaksforklarende rapport fra Mowi datert 29.11.17. Mowi sendte i tillegg diverse dokumentasjon og rapporter etter hendelsen i e-poster datert 31.10, 05.11, 17.11 og 29.11. Det pekes der på at «forgiftning av ammoniakk er sannsynlig hovedårsak, men der alkalitet, CO2 og metaller har påvirket negativt».

Mattilsynet gjennomførte nytt tilsyn 8.12.2017 for å prøve å få større klarhet i hva som hadde skjedd.

Mowi sendte ytterligere dokumentasjon i e-poster av 11.12 og 14.12.

Den 9.03.2018 varslet regionen følgende vedtak: «Marine Harvest AS, lokalitetnr. 12222 Steinsvik må betale overtredelsesgebyr for brudd på § 23 og 24 i –dyrevelferdsloven. Gebyrets størrelse er fastsatt til kr. 749 072,-.» I varselet konkluderer regionen med at Mowi ikke har ivaretatt fiskens levestandard/vannkvalitet og at hendelsen kunne vært unngått dersom de hadde hatt et bedre kvalitetssystem knyttet til vannkvalitet. De mener at overtredelsen var uaktsom og at den innebærer overtredelse av dyrevelferdslovens §§ 23 og 24.

Mattilsynet  
Hovedkontoret

Saksbehandler: Inger Fyllingen  
Tlf: 22 40 00 00 / 22778320  
E-post: postmottak@mattilsynet.no  
(Husk mottakers navn)

[www.mattilsynet.no](http://www.mattilsynet.no)

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

Mowi sendte etter forespørsel avvikshåndteringen knyttet til hendelsen i e-post av 15.03.2018.

Mowi sendte uttalelse til varslet vedtak den 22.03.2018.

Den 20.04.2018 fattet Mattilsynet vedtak som varslet.

Mowi klagde på vedtaket i brev av 07.05.2018.

Regionen fastholdt sitt vedtak og sendte klagen over til Mattilsynets hovedkontor den 23.05.2018.

Mowi sendte den 22.01.2019 kort utdyping av ett forhold jf. forespørsel fra hovedkontoret den 16.01.2019.

### **Klagers anførsler**

I etterkant av hendelsen konkluderte Mowi med at dødeligheten sannsynligvis var resultat av ammoniakkforgiftning. De viste også til at det var avdekket flere forhold som kunne ha medvirket til hendelsen. Mowi anmerker at det kan se ut som at regionen har lagt større vekt på slike forhold enn det Mowi slår fast i rapporten.

I klagen viser Mowi særlig til helt ny kunnskap om mulige årsakssammenhenger for hendelser med akutt dødelighet i RAS-anlegg. I følge ny artikkel, som ble publisert etter at hendelsen fant sted, kan omdanning av sulfat til hydrogensulfid i mangel av nitrat forårsake dødelighet. Siden nitratverdiene var godt under anbefalt laveste nivå i RAS3 siste uka før hendelsen inntraff, mener de at det ikke kan utelukkes at økt eksponering for hydrogensulfid kan ha vært den vesentligste faktoren til hendelsen. De mener tilgang på ny kunnskap gjør at spørsmålet om hvorvidt selskapet kan bebreides for hendelsen, må revurderes.

Mowi reagerer sterkt på regionens formuleringer knyttet til kompetanse og påståtte innsparinger knyttet til dette. De finner det urimelig at regionen slår fast at selskapet har spart penger på ikke å ha ansatt erfarent personell, og det er heller ikke knyttet dokumentasjon til slike påstander.

Mowi er uenig i regionens påstand om at de ikke hadde egen prosedyre for kontroll av relevante parametere. Mowi benyttet, som regionen selv slo fast, leverandørens beskrivelse av grenseverdier og tiltak. Det påpekes at disse er likelydende med Mattilsynets veileder. I etterkant av hendelsen har Mowi imidlertid forbedret rutinene.

Mattilsynet antyder at avvikshåndteringen i selskapet er god nok. Anlegget har rutinemessig avvikshåndtert hendelser, men erkjenner at rutiner og omfang kunne vært bedre. Slike forbedringer er allerede foretatt ifølge klagen.

Mowi viser til CtrlAqua sitt årsmøte i mai 2018. Der ble det for første gang fremlagt informasjon fra FoU, om at biofiltre kan ha store problemer med å tilpasse seg økt salinitet, særlig ved langsom heving av salinitet. Mowi viser til at denne informasjon ikke var tilgjengelig på uhellstidspunktet på Steinsvik, og at de innførte restriksjoner på bruk av salinitet i biofiltre, etter at denne nye kunnskapen var avdekket.

Mowi mener at vedtaket er sterkt preget av etterpåklokskap. De mener det er lett å se i ettertid hva som burde vært gjort annerledes, men at spørsmålet må være om man burde sett dette i forkant av hendelsen.

Mowi ber hovedkontoret vurdere hvorvidt selskapet skal bebreides for hendelsen, sett i lys av ny kunnskap om årsaksforhold. De mener også at deres kommentarer bør påvirke en eventuell utmåling av et overtredelsesgebyr.

## **Relevant regelverk** Dyrevelferdsloven § 34

### Forskrift 30. juni 2014 nr. 925 om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven

#### Andre lov og forskriftsbestemmelser

Dyreholder, i dette tilfellet oppdretter, har det overordnede ansvaret for fiskens velferd. Dyrevelferdslovens § 23 første ledd sier at: «*Dyreholder skal sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov, herunder gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd. Dyrs levemiljø skal fremme god helse og bidra til trygghet og trivsel.*»

I følge dyrevelferdslovens § 24 første ledd bokstav b skal dyreholder bl.a. sikre at dyr får godt tilsyn og stell, herunder sikre at: «*dyr beskyttes mot skade, sykdom, parasitter og andre farer....*»

I forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) er det en rekke forskriftskrav for å sikre velferdsmessig forsvarlig drift. I denne saken er akvakulturdriftsforskriftens § 22 om forsvarlig vannkvalitet særlig relevant. Akvakulturdriftsforskriften ble revidert våren 2018. Hovedkontoret legger bestemmelsene slik de var i oktober 2017 til grunn for vår behandling av klagesaken.

Vi vil komme nærmere inn på regelverkets føringer og lovbrudd i denne saken i vår vurdering lengre nede i vedtaket.

#### **Førsteinstansens anførsler**

Mattilsynets region (heretter kalt regionen) mener at virksomheten har ansvar for å sikre godt levemiljø, herunder forsvarlig vannkvalitet. De viser til at selv om brudd på internkontrollforskriften ikke hjemler for overtredelsesgebyr, er et godt internkontrollsystem virksomhetens verktøy for sikre regelverksetterlevelse og dermed forebygge overtredelser av annet regelverk som hjemler gebyr. Regionen påpeker at det ble iverksatt en rekke tiltak som endret vannkvaliteten for fisken, uten risikovurdering, prosedyrer og god beredskap i forkant. De mener at hendelsen kunne vært unngått med bedre kvalitetssystem, prosedyrer for overvåking av vannkvalitet for RAS3-avdelingen, god nok beredskap og planlegging.

Regionen konkluderer med at det i denne saken var brudd på første, andre og tredje ledd i akvakulturdriftsforskriftens § 22, og de konkluderer med at dette samtidig var brudd på dyrevelferdslovens § 23 om dyrs levemiljø og § 24 om tilsyn og stell. De fastholder derfor sitt vedtak om overtredelsesgebyr.

Ved utmåling har regionen tatt hensyn til alvorlighetsgraden som de mener tilsier at gebyret bør ligge i øvre sjikt av gebyrsats på 12 G. Men siden hendelsen ikke har oppstått med overlegg og selskapet ikke har hatt fortjeneste av overtredelsen mener regionen av gebyr på 8 G, tilsvarende 749 072,- vil være passende gebyr i denne saken.

## Vår vurdering



Hovedkontorets kompetanse i denne saken fremgår av forvaltningsloven § 34, 2. og 4. ledd som henholdsvis sier at:

*"Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.*

*Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling."*

Nedenfor redegjøres det for faktum vi har lagt til grunn og de vurderinger vi har gjort i saken.

### 1. Sakens faktum

Den 13.10.2017 døde tilnærmet all fisk (  fisk med snittvekt  g) i løpet av 10-12 timer i RAS3 i Mowi sitt settefiskanlegg på lokalitet Steinsvik. Fisken døde som følge av akutte og skadelige endringer i vannkvaliteten, men det er ikke avklart entydig med hva disse skadelige endringene var. Ammoniakk- og eller hydrogensulfidforgiftning er nevnt som sannsynlige årsaker. Hendelsen oppstod etter at vannkjemien hadde vist tegn på å være ustabil en periode fram mot smoltifisering og sjøsetting.

### 2. Var den dårlige vannkvaliteten fisken ble utsatt for et regelbrudd?

Dyreholder har ansvar for å sikre at dyrene til enhver tid har et godt nok levested, herunder at fisk har god vannkvalitet, jf. akvakulturdriftsforskriftens § 22. Jo mer avanserte produksjonssystemer som brukes jo bedre kompetanse (jf. akvakulturdriftsforskriftens § 6) og omfattende risikovurderinger og beredskapsplaner (jf. forskrift om internkontroll), vil være nødvendig for å sikre dette, jf. forsvarlighetskrav i akvakulturdriftsforskriftens § 5. Produksjonssystemene, herunder både utstyr og produksjonsmetodene som utstyret skal fungere under, skal være egnet og dokumentert velferdsmessig forsvarlig jf. akvakulturdriftsforskriftens § 20.

Akvakulturdriftsforskriften § 22 første ledd (gjeldende i oktober 2017) innebærer krav om at virksomheten må sikre at vannkvaliteten er forsvarlig.

*«Fisk skal til enhver tid ha tilgang på tilstrekkelige mengder vann av en slik kvalitet at fiskene får gode levekår alt etter art, alder, utviklingstrinn, vekt, og fysiologiske og adferdsmessige behov, og ikke står i fare for å bli påført unødige påkjenninger eller skader, herunder også senskader som deformiteter.»*

Den nåværende § 22 første ledd fastslår at

*«Vannmengden, vannkvalitet, vanngjennomstrømningen og strømhastigheten skal være slik at fisken har gode levekår, basert på fiskens art, alder, utviklingstrinn, vekt og fysiologiske og atferdsmessige behov.»*

Kravet om at vannkvaliteten skal gi fisken gode levekår er altså videreført, og gjelder fortsatt.

Når vannkvaliteten var av en slik art at fisken døde av den, ga ikke vannkvaliteten fisken «gode levekår». Vannkvaliteten var dermed i strid med § 22 første ledd.

### 3. Kan det gis overtredelsesgebyr for regelbruddet?

#### 3.1 Innledning

Det følger av dyrevelferdsloven § 34 at «Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten».

Forskrift om overtredelsesgebyr § 4 innebærer at Mattilsynet kan vedta at dyreholder skal betale overtredelsesgebyr for uaktsomme eller forsettlige brudd på en rekke bestemmelser i dyrevelferdsloven, herunder forskrifter og enkeltvedtak hjemlet i disse.

Oppdrettsselskap regnes som en «virksomhet» siden dyreholdet er kommersielt. Dette følger av forskriftens § 3 bokstav g.

I forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven § 4 bokstav a) – l) er det listet opp hvilke bestemmelser i dyrevelferdsloven som hjemler for overtredelsesgebyr. Av bestemmelser i dyrevelferdsloven som kan bøtelegges, er følgende relevante i denne saken: § 23 om dyrs levemiljø og § 24 om tilsyn og stell.

Akvakulturdriftsforskriften § 22, som Mowi har overtrådt jf. beskrivelsen over, er bl.a. hjemlet i dyrevelferdslovens § 23 om dyrs levemiljø og § 24 bokstav b som innebærer at dyr beskyttes mot skade, sykdom, parasitter og andre farer.


Siden dyrevelferdslovens §§ 23 og 24 er hjemmelsgrunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr, jf. forskriftens § 4 bokstav b), d) og j)), kan Mowi ilegges overtredelsesgebyr dersom vannkvaliteten er en følge av uaktsomhet hos Mowi.

#### 3.2 Ble overtredelsen utført på en forsettlig eller uaktsom måte?

##### 3.2.1 Innledning

Spørsmålet er om MHN hadde skyld i at vannkvaliteten ikke ga fisken gode levekår til enhver tid.

En forutsetning for at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr er at virksomheten har utvist skyld gjennom å opptre forsettlig eller uaktsomt, jf. dyrevelferdsloven § 34 jf forskriften § 4. En forsettlig handling innebærer at handlingen er gjort med vilje. Handlingen vil være uaktsom dersom lovbruddet er utført i strid med det man må kunne forvente fra ansvarlige personer, jf definisjonsbestemmelsen i forskrift om overtredelsesgebyr § 3.

Avgjørende for om overtredelsesgebyr kan gis er om Mowi oppfyller minimumskravet til skyld. I dette tilfellet har overtredelsen ikke vært forsettlig, ettersom Mowi ikke hadde til hensikt å tilby fisken så dårlig vannkvalitet at den døde. Spørsmålet vi må ta stilling til er derfor om overtredelsen som førte til at  fisk døde var uaktsom, jf. vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr i forskriftens § 4. Graden av skyld kan tillegges vekt ved utmålingen.



##### 3.2.2 Hva skjedde?

Fisken som døde var ferdig smoltifisert. Smoltifiseringen var gjennomført med salinitetsgradient. I følge Patogen-rapporter ble saliniteten økt gradvis fra 0 til 28 over en måned. Det ble målt 0,03 promille den 12. september, 6 promille den 20. september, 14 promille den 2. oktober og 28 promille den 13. oktober. Saliniteten ble økt samtidig med at det var fisk i systemet.

Fiskegruppen var ifølge Mowi ferdig smoltifisert ved omtrent 10 promille, det vil si flere uker før hendelsen. Sjøsetting skulle egentlig vært påbegynt noen dager etter hendelsen. Det hadde vært tegn på ustabil vannkjemi i den siste perioden før fisken døde, og Mowi hadde gjort grep som de mente var egnet.

Mowi skriver i rapporten oversendt 29.11.17 at:

- Saliniteten i anlegget ble gradvis endret fra ferskvann til sjøvann (i løpet av ca. 1 mnd, jf. rapporter fra Patogen) på en måte MH har gode erfaringer med.
- Ammonium og påfølgende nitritt og nitrat viste en stigende trend uten at dette har vært over grenser for tiltak eller påvirket vekst og oppførsel på fisken.
- De siste 10-12 dager ble det iverksatt tiltak for å hindre at ammonium kom over tiltaksgrensen. Dette er gjort ved å øke pH inn til biofilter med fullt sjøvann, oppjustering av pH i pumpesump og tilsetning av natriumbicarbonat direkte i biofilter.
- CO2 nivået i avdelingen kan dessuten ha vært høyere enn man antok (loggingsverdiene lå høyere enn manuelle målinger)

Det er også opplyst at fisken i ett av karene (kar 23; ca  stk; snittvekt  g) var satt over på reint sjøvann med full gjennomstrømming tidligere i uka før hendelsen, for å avlaste biofilteret. Denne ble sjøsatt kvelden 13. oktober, og det var ikke noen tilsvarende dødelighetsproblematikk hos fisk i denne gruppen.

Fisken som døde viste god appetitt og tilvekst i forkant av hendelsen og det var ikke mistanke om smittsomme sykdommer. Ved smoltkontroll to dager før hendelsen ble det konkludert med at fiskegruppen som døde sannsynligvis var den helsemessig beste fiskegruppa som har vært produsert på anlegget siden oppstart.

Fiskehelsetjeneste ble informert den 13. oktober om stor dødelighet, og var på inspeksjon dagen etter. Det ble da tatt ut prøver for histologi og PCR. Ved en tilfeldighet var det også tatt ut vevsmateriale for histologi fra tilfeldig valgt fisk dagen før hendelsen. Dette har blitt brukt som sammenligningsgrunnlag.

Histologiske undersøkelser viste akutte gjelleforandringer (diagnose: gjellesykdom) på vevsmateriale fra alle svimere (13. og 14. oktober), men normal gjellstatus den 12. oktober. Undersøkelsene fra vevsprøvene som ble tatt ut 14. oktober viste også sirkulasjonsforstyrrelser hos all fisk. Det ble for øvrig påvist nefrokalsinose i flesteparten av nyrer som var tatt ut både 12., 13. og 14. oktober, og Veterinærinstituttet konkluderer med at dette tyder på for høye CO2-verdier over tid. Selv om PCR-prøver var positive for IPN, var CT-verdier så høye (indikerer lite virus) at det ble konkludert med at verken histologiske undersøkelser eller PCR ga mistanke om at dødeligheten var assosiert med smittsom sykdom.

Mowi analyserte mulige årsakssammenhenger i etterkant av hendelsen. Oppsummert på første side i rapport sendt 29.11.2017 skriver de:

*«Konkluderende med forgiftning av ammoniakk som sannsynlig hovedårsak, men der alkalitet, CO2 og metaller har påvirket i negativt. Disse forhold er påført som følge av tiltak for å optimalisere biofilterets effekt og virkning men har i sum medført et biofilter i ubalanse.»*

I samme rapport skriver MHN at

*«I siste dager før planlagt utsett ble vannkvalitet mer ustabil som følge av operasjonelle endringer foretatt. Herunder økning av salinitet opp mot 27 ppt, tilsats av NaHCO<sub>3</sub> i tillegg til den vanlige CaO buffer og økt spede vanns bruk. Bilde på ustabil vannkjemi kommer som uttrykk i forhøyede nivå av kobber, jern og aluminium, relativt høye TAN verdier, fallende nitratverdier, parallelt med økende nitrittverdier. Dosering av Na de siste dagene har sannsynligvis medført skjevhet i ionebalansen i forholdet til natrium/klorid og medvirket til en kritisk situasjon. anbefalte grenseverdier for ammoniakk og CO<sub>2</sub> er overskredet i samme periode og kan være medvirkende årsak. Eventuelle samvirkende årsaker av metallpåvirkninger, ammoniakk/CO<sub>2</sub> og osmotisk stress kan ikke utelates. Vi holder det så langt for usannsynlig at hydrogensulfid eksponering kan være årsaken ut fra anleggets konstruksjon og bruk.»*

I klagen av 22.03.2018, utdyper MHN denne teorien:

*«Sannsynlig årsak til dødelighet var ustabil vannkjemi. Dette var forårsaket av endret ytelse av biofiltere under tilsats av sjøvann og buffer, kombinert med «spikes» i pH, som kunne ha medført korttids eksponering for uionisert ammoniakk i området 35-40 ug/kg. Dette ligger over de anbefalte grenseverdier for laksefisk i den allerede omtalte VKM-rapporten (2012) 12-25 ug/l, men likevel langt under hva Wedemeyer (1996) mente kunne tolereres som korttids eksponering (120 -250 ug/l).»*

I e-post fra fiskehelseansvarlig, har det også vært nevnt at fôringsstopp for å tune inn vannkvalitetsparameteren, også endret mange forutsetninger for vannkvalitet raskt. Forsøk på å stabilisere vannkvaliteten ga ikke ønsket resultat.

I klagen viser Mowi imidlertid til ny kunnskap som de mener kan peke i retning av en annen mulig årsak til hendelsen. Ny artikkel viser at det kan oppstå hydrogensulfidforgiftning ved omdanning av sulfat til hydrogensulfid i mangel av nitrat. De skriver følgende om dette:

*«I etterkant av hendelsen har vi blitt oppmerksom på at det foreligger 6-10 hendelser med akutt dødelighet som kan skyldes forholdet belyst i artikkelen. En grunnleggende fellesnevner er at dødelighetsepisode er stopp i fôring med tilhørende dropp i nitrat og dermed tap av beskyttelse mot giftig hydrogensulfid. Beskyttelsen skjer bl.a. via tilbake danning av hydrogensulfid til sulfat og nitrogengass.»*

Videre skriver de:

*«Dette er et forhold som ikke er omtalt som risiko i VKM-rapporten, men som likevel kan ha stor betydning i RAS-anlegg. Pr. oktober 2017 var ikke dette forholdet kjent blant settefiskprodusenter som benytter teknologien. Tvert imot legger store deler av RAS-teknologien til grunn fortykning av nitrat som hovedprinsipp.*

*Anbefalt laveste nivå av nitrat i RAS er ifølge denne nye risikobetraktningen 40 mg NO<sub>3</sub> –N/l. En gjennomgang av dataene på Steinsvik dagene før hendelsen viser dramatisk dropp i nitrat (figur 1), til verdier langt under 40 mg/l. Droppet forekom i forbindelse med stopp i fôring som er normal praksis før levering av smolt.*

*Vi kan ikke utelukke at økt eksponering for hydrogensulfid kan ha vært den vesentligste faktor i hendelsesforløpet for dødeligheten på Steinsvik. Spesielt med tanke på økt tilsats av sjøvann har medført høyere nivåer av sulfat i systemet og hendelsen sammenfalt med to viktige indisier; (1) stopp i fôring og (2) dropp i nitrat.*

*Det kan i denne sammenheng også nevnes at en eventuell betydning av ubalanse i ionesammensetningen (forholdet mellom + og – ioner) som følge av tilsats av buffer i kombinasjon med hardhet/sjøvann i RAS, også er en ukjent risiko. Forholdet ble brakt inn som teori etter samtaler Marine Harvest har hatt med professor Colin Brauner ved universitetet i British Columbia.»*

Ut fra Mowis egen logg for vannprøver fra og med 20. september, ser vi at nitratverdiene fram til 1. oktober var langt under anbefalte verdi på 40 mg/l i mesteparten av denne perioden. Den varierte mellom 10,6 og 29,7 mg/l i perioden 20. september – 1. oktober, den økte deretter til 76 mg/l den 2. oktober, for deretter å synke ned mot bunnivå på 3,3 mg/l den 10. oktober, før verdiene igjen steg til mellom 15 og 19 mg/l den 11. – 13. oktober. Dette kan støtte opp om at økning i salinitet med dertil økning i sulfat i systemet har medvirket, dersom det var hydrogensulfid som drepte fisken.

I svaret på spørsmål fra hovedkontoret viser Mowi til ytterligere ny og relevant kunnskap: «På *CtrlAqua* sitt årsmøte i mai 2018 ble det for første gang fremlagt informasjon fra FoU, ved dr grad stipendiat Sharada Navada fra Kruger Kaldnes, at biofiltre kan ha store problemer med å tilpasse seg økt salinitet, særlig ved langsom heving av salinitet. Denne informasjon var ikke tilgjengelig på uhellstidspunktet på Steinsvik (okt 17). Mowi innførte restriksjoner på bruk av salinitet i biofiltre våren 2018, etter at denne nye kunnskapen var avdekket.»

Mowi har, som vist over, flere teorier om hva som gikk galt med vannkvaliteten, men kan ikke gi entydig konklusjon. Både når det gjelder mulig ammoniakkforgiftning og hydrogensulfidforgiftning er det sannsynlig at endringen til høy salinitet har hatt avgjørende betydning.

### **3.2.3 Hva skulle MHN ha gjort for å unngå at fisken fikk så dårlig vannkvalitet at den døde av det?**

Det er knyttet betydelig risiko til vannkvalitet ved bruk av RAS-teknologi. Bruk av sjøvann som innebærer høy salinitet i driftsvannet er ganske nytt, og risiko for dårlig vannkvalitet øker ved økende bruk av sjøvann. Ved postsmoltproduksjon er det dokumentert at 12 promille er optimalt. Konsekvenser av uønskete hendelser kan være svært store ved at et stort antall fisk dør som følge av problemer knyttet til vannkvaliteten. Det kreves derfor særlig aktsomhet og kompetanse ved drift av slike anlegg.

På konferanse om fremtidens smoltproduksjon på Sunndalsøra 23.-24. oktober 2018. ble det bl.a. vist til utfordringer knyttet til bruk av sjøvann RAS-anlegg.

På konferansen holdt Kari Attramadal (NTNU) innlegg om design og drift av RAS med brakkvann/ sjøvann til postsmolt. Hun sa bl.a. at det settes høyere krav til å drifte et RAS-anlegg basert på sjøvann, og at man må ta høyde for at sjøvann gir utfordringer man ikke har i ferskvann. Hun nevnte bl.a. CO<sub>2</sub>-utluftingseffektivitet, biofiltereffektivitet og H<sub>2</sub>S. Hun viste til at det er 1000 ganger mer sulfat i sjøvann enn i ferskvann, og at bl.a. fjerning av sulfat fra spede vannet kan bidra til å unngå produksjon av H<sub>2</sub>S.


På samme konferanse holdt Sarada Navada innlegg der hun viste at økning av salinitet inn på biofilteret kan redusere effekten av filteret betydelig. For å unngå økt risiko for ammoniakk-forgiftning anbefalte hun derfor å unngå endring i salinitet mens det er fisk er i RAS-systemet.


Selv om vi her referer til kunnskap og anbefalinger presentert ett år etter hendelsen på Steinsvik, mener vi at Mowi burde hatt tilstrekkelig kunnskap til å forstå at driften deres innebar svært høy risiko



mht vannkvalitet. Vi mener at det i 2017 var velkjent at det er vanskeligere å oppnå en stabilt god vannkvalitet i RAS-anlegg basert på sjøvann enn ferskvann. Vi mener også at det burde være en forutsigbar risiko at biofilter kan endre ytelse betydelig når man endrer salinitet betydelig i vannet inn i RAS-systemet under pågående drift. Videre mener vi at man burde vite at det er mer sulfat i sjøvann enn i ferskvann og at det derfor er forutsigbart at problemer med hydrogensulfid lettere kan oppstå. Vi mener at en generell risikovurdering, og det faktum at det er generert mye ny kunnskap om risiko ved økende og høy salinitet i RAS-anlegget i ettertid, tilsier at de fiskevelferdsmessige konsekvenser av å øke saliniteten fra 0 til 27 promille i RAS-anlegget slik Mowi gjorde, ikke var tilstrekkelig dokumentert, jf. akvakulturdriftsforskriftens § 20.

Hovedkontoret mener derfor følgende:

- Det var uaktsomt å øke saliniteten inn på biofilteret fra 0 til 27 promille med fisk i anlegget. Dere skulle i stedet valgt en produksjonsform der dere ikke var avhengig av å øke salinitet inn på biofilteret med fisk tilstede i anlegget.
- Når dere først valgte å øke salinitet inn på filteret, mener vi at det var uaktsomt av dere å fortsette produksjonen i RAS-systemet da det ble registrert ustabil vannkjemi gjennom økende ammonium. Vi mener at det var uaktsomt å iverksette tiltak (som innebar ytterligere økning av saliniteten) uten å ha oversikt over konsekvensene for vannkvaliteten. Fisken var ferdig smoltifisert og skulle heller vært sjøsatt umiddelbart da Mowi oppdaget ustabil vannkjemi.
- Vi mener at det er klar sannsynlighetsovervekt for at over  smolt ikke hadde blitt utsatt for så dårlig vannkvalitet at den hadde dødd, om MH ikke hadde økt salinitet inn på biofilteret fra 0 til 27 promille, eller dersom MHN hadde flyttet fisken ut av RAS-systemet i stedet for å gjøre de omtalte operasjonelle endringene for å optimaliser biofilterets effekt siste tiden før hendelsen.

Hovedkontoret mener etter dette at Mowi har brutt akvakulturdriftsforskriftens § 22 på en måte de kan bebreides for, og at det er klart sannsynlig at dette var årsaken til at  smolt døde. Dette innebærer at overtredelsen var uaktsom.

#### 4 Skal det ilegges overtredelsesgebyr?

I § 5 i forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven er det listet opp nærmere vilkår for å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr.

I forskriftens § 5 første setning står det at:

*«Virksomheter kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig og uaktsomme overtredelser omfattet av denne forskrifts § 4 når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av virksomheten.»*

Som vist ovenfor legger Mattilsynet til grunn at Mowi som virksomhet kan bebreides for lovbruddene. I vurderingene av om det skal ilegges overtredelsesgebyr for disse lovbruddene, skal Mattilsynet legge særlig vekt på momenter i forskriftens § 5, andre ledd bokstav a-f. Det innebærer at alle disse alternativene må vurderes og tillegges vekt. Samtidig er alternativene ikke uttømmende, slik at det også vil være mulig å legge vekt på andre momenter i den grad dette kan bidra til å fremme formålet med forskriften.

#### Bokstav a) Hvor grov var overtredelsen?

Konsekvensene av overtredelsene var svært store siden det var et svært stort antall dyr som ble utsatt for akutt lidelse og død. Dette bidrar til at overtredelsen anses som grov. I dette tilfellet ble det tatt en høy risiko.

Bokstav b) kunne overtredelsen vært forebygget?

Et velfungerende internkontrollsystem i tråd med forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivingen (IK-Akvakultur), er et viktig styringsverktøy for å sikre forsvarlig drift og for å unngå å handle i strid med lov- og forskriftskrav.

Formålet med IK-akvakulturforskriften er at den skal sikre en systematisk gjennomføring av tiltak for å oppfylle akvakulturlovgivingen. Dette kan gjøres ved god planlegging, nødvendige risikovurderinger og etablering av nødvendige rutiner, prosedyrer og beredskap.

Hovedkontoret mener at første barriere for å unngå hendelsen hadde vært å unnlate å basere driften på bruk av vesentlige mengder sjøvann. Dette ville betydd vesentlig lavere risiko i produksjonen både mht stabilitet av biofilter og mht eventuell problematikk knyttet til hydrogensylfid. Når Mowi valgte å basere driften på bruk av høy salinitet, kunne de flyttet fisken da vannkvaliteten ble ustabil, i stedet for å forsøke å stabilisere ved bl.a. ytterligere økning i salinitet.

Vi mener derfor at en bedre produksjonsstyring der det ble tatt mindre risiko, kunne ha forebygget overtredelsen.

Bokstav c) og d) Ble overtredelsen begått for å fremme Mowi sine interesser, har det eller kunne de oppnådd noen fordel ved overtredelsen?

Hovedkontoret kjenner ikke til om Mowi har hatt fordeler av å gjennomføre produksjonen med den grad av risiko som de gjorde.

Bokstav e) hvilke tiltak virksomheten selv har iverksatt for å avbøte virkningene av overtredelsen?

Siden fisken døde i løpet av få timer var det lite virksomheten kunne gjøre.

Bokstav f) om det foreligger gjentakelse

Det har vært flere episoder av massedød i anlegget. Siden oppstart i 2015 har Mattilsynet mottatt mange hendelsesmeldinger fra anlegget:

- I 2015 var det tre episoder med forøket dødelighet, der tilnærmet all fisk i et parti døde i ett av tilfellene. Slik vi tolker dokumenter i saken, var vannkvaliteter og problemer knyttet til overføring til RAS den sannsynlige årsaken til disse hendelsene.
- I 2016 var ble det meldt inn to hendelser med høy dødelighet på yngelle, der POX-virus var antatt årsak.
- Tidligere i 2017 ble det meldt inn to hendelser med økt dødelighet, hvorav all affisert yngel ble destruert i det ene tilfellet. IPN ble rapportert som årsak i begge tilfeller.
- I november 2018 ble det meldt inn en hendelse med forøket dødelighet pga. IPNV.

De fleste av disse hendelsene gjelder patogener, og er ikke direkte knyttet opp mot dårlig vannkvalitet. Vi må tilbake til 2015 for å finne dødelighetshendelser som åpenbart skyldes vannkvalitet.

**Delkonklusjon**

Basert på ovenstående mener hovedkontoret at overtredelsesgebyr er et egnet virkemiddel som kan forebygge mot at Mowi vil begå tilsvarende overtredelser senere. Vi håper overtredelsesgebyret

kan motivere til mer aktsom drift av RAS, hvor det tas mindre risiko i produksjonsstyringen. Vi mener derfor det er riktig og innenfor lovens intensjon å ilegge overtredelsesgebyr i denne saken.

## 5 Utmåling

Utmålingen av overtredelsesgebyr er individuell. Overtredelsesgebyrets størrelse utmåles under hensyn til:

- overtredelsens alvorlighetsgrad,
- fortjenesten som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen, og
- Mattilsynets kostnader i tilknytning til kontrolltiltak og behandling av saken.

For virksomheter skal gebyrets størrelse være minst 7 R og maksimalt 15 G, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 6.


I forarbeidene (Ot.prp.nr.15 2008-2009) s.117 står det:

*«Ved fastsettelsen av gebyrets størrelse vil skyldgrad, overtredelsens omfang og virkning samt eventuell fortjeneste være relevante momenter.»*

Overtredelsene resulterte i at mange dyr (  fisk) ble utsatt for stor lidelse over en relativt kortvarig periode (inntil et halvt døgn), før de døde.

Vi legger til grunn at overtredelsen minst er uaktsom. Uaktsom overtredelse innebærer mildeste grad av skyld. Dette taler for et lavt gebyr.

Overtredelsens alvorlighetsgrad vurderes også på grunnlag av omfang og virkning, jf. forarbeidene. Mattilsynet vektlegger at det var et stort antall fisk som ble rammet, noe som tilsier at gebyret bør være høyt.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr er reell fortjeneste som selskapet har hatt som følge av overtredelsene relevant. Mowi har ikke hatt fortjeneste av overtredelsen. De har tvert imot hatt betydelig tap, jf. verdien av  smolt. Dette taler for at man legger gebyret lavere enn høyeste sats som forskriften hjemler for.

Mowi er et stort selskap med svært høy inntjening. For at gebyret skal ha tilsiktet effekt, taler dette for at gebyret bør være høyt.

Mattilsynet har ikke hatt spesielt omfattende arbeid eller kostnader forbundet med å avdekke lovbruddet. Saksbehandlingsutgiftene har imidlertid ikke vært ubetydelige. Det er benyttet både juridisk og fiskehelsefaglig kompetanse på begge nivå i Mattilsynets saksbehandling. Det har samlet sett medgått minst 2 ukesverk. I tillegg kommer regionens utgifter.

Med basis i ovenstående og i likhet med regionen mener hovedkontoret at et gebyr på 8 G, tilsvarende 749.072,- på tidspunktet for overtredelsen, er passende gebyr i denne saken.

## 6 MHNs øvrige anførsler

Mowi reagerer på Mattilsynets påstand om at selskapet ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og de reagerer spesielt kraftig på Mattilsynets spekulasjoner om at selskapet nok har spart penger på åi

ikke ansette erfarent nok personell. Vi er enig med Mowi i at det ikke er grunnlag for å påstå at de har spart penger på manglende kompetanse.

### **Konklusjon**

Regionens vedtak stadfestes. Mowi må betale et overtredelsesgebyr på kr 749.072.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og dyrevelferdsloven § 34, jf. forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven § 4, jf. dyrevelferdsloven § 23, jf. akvakulturdriftsforskriften § 22.

### **Vedtaket skal oppfylles innen**

21. mars 2019

**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.*

Kopi til:  
Eivind Nævdal-Bolstad, Postboks 4102 Sandviken, 5836 BERGEN