

SINKABERG-HANSEN AS HAVBRUK OG
ADMINISTRASJON
Marøyvegen 110
7900 RØRVIK

Deres ref:
Vår ref: 2018/249046
Dato: 22. mai 2019
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

KLAGESAK – SØKNAD OM GODKJENNING AV DRIFTSPLANENDRING – SINKABERG-HANSEN AS

Vi viser til klage i sak 2018/249046 på avslag på søknad om godkjenning av driftsplanendring for lokalitet 22775 Kvaløya og klage i sak 2019/047344 på avslag på søknad om godkjenning av driftsplanendring for lokalitet 10858 Mulingen.

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

SinkabergHansen søkte om godkjenning av driftsplanendring for 2019 i november 2018 for lokalitetene 18755 Klungset, 12714 Gjerdinga, 30997 Skubbholmen, 12652 Kråkøya, 12590 Helligholmen, 34257 Lekafjorden II, 22775 Kvaløya og 13959 Oterholmen.

For samtlige lokaliteter utenom 22775 Kvaløya, anbefalte Mattilsynet i vedtak 27. februar 2019 at Fiskeridirektoratet godkjenner søknad om driftsplanendring for 2019. Det ble gitt avslag på driftsplanendring for lokalitet Kvaløya.

For lokalitetene 10858 Mulingen og 10862 Båsen søkte SinkabergHansen om godkjenning av driftsplanendring for 2019 i februar 2019. I vedtak fattet av Mattilsynet 28. mars 2019 ble det gitt avslag på driftsplanendring for lokalitet Mulingen.

For vurdering av driftsplanendring for lokalitetene Kvaløya og Mulingen har det betydning at SinkabergHansen ønsker å flytte  laks fra lokalitet Mulingen i Bindal til lokalitet Kvaløya i Vikna kommune. Produksjonen er planlagt å foregå frem til mai 2020. Lokaliteten Kvaløya har en godkjent kapasitet på 5460 tonn. Lokaliteten Mulingen har en godkjent kapasitet på 4400 tonn. Lokalitetene ligger ikke i tilstøtende koordinerte brakkleggingsgrupper.

Tidsforløpet i klagesaken er som følger:

- For lokalitet Kvaløya fattet Mattilsynet vedtak om avslag på søknad om godkjenning av driftsplan 27. februar 2019.
- For lokalitet Mulingen fattet Mattilsynet vedtak om avslag på søknad om godkjenning av driftsplan 28. mars 2019.

Mattilsynet
Hovedkontoret

Saksbehandler: Ane Wilson Erdal
Tlf: 22 40 00 00 / 22779255
E-post: postmottak@mattilsynet.no
(Husk mottakers navn)

www.mattilsynet.no

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

- SinkabergHansen klaget på avslaget på lokalitet Kvaløya 27. mars 2019 og på avslaget på lokalitet Mulingen 4. april 2019.
- Begge klagene ble fastholdt i førsteinstans og sendt til Mattilsynets hovedkontor i oversendelsesbrev 12. april 2019.
- 29. april sendte SinkabergHansen et brev med kommentarer til oversendelsesbrevet fra Mattilsynet region Midt. Brevet er et supplement til det som allerede fremgår av de to klagene innsendt i saken.

Klagers anførsler

Klagene på avslag for lokalitetene Kvaløya og Mulingen

1. I begge klagene viser dere til at den omsøkte flyttingen er en del av et prosjekt godkjent av Mattilsynet som heter Bindalsfjordprosjektet eller «barnehageprinsippet». Driftsformen har vært gjennomført over flere produksjonssykluser og har vist seg å være en svært god driftsform for å redusere lusebelastning og smittepress i produksjonsområdet, samt bedre fiskevelferd gjennom mindre håndtering og behandling.
2. Driftsformen er også med på å sikre en sonestruktur i produksjonsområdet som reduserer smittepress mellom soner og generasjoner. Dette fordi man får gjennomført årlig brakklegging, unngår direkte-utsett på mer smitteutsatte lokaliteter og et bedre utgangspunkt for å sikre generasjonsskille og koordinert brakklegging i hele produksjonsområdet.
3. Dere viser til at den store gevinsten ved prosjektet i hovedsak dreier seg om redusert lusesmitte, men at man også for andre smittestoffer som f.eks. PD eller AGD, ved god kontroll før flytting, vil kunne redusere det generelle smittepresset i produksjonsområdet. Blant annet når det gjelder den nye trusselen AGD, vil en driftsform hvor fisken står på lokaliteten med mye ferskvann i høyrisiko-perioden, bidra til mindre risiko for AGD smitteutvikling.
4. Prosjektet har etter SAV2-påvisning i 2016 blitt lagt i bero for å vurdere risikoen rundt flytting av sjøsatt fisk.
5. Dere mener at deres risikovurderinger og tiltak i forbindelse med flytting av fisk reduserer risikoen for å flytte smitte i så stor grad at flytting må tillates.
6. Dere viser videre til at fordelene ved å opprettholde Bindalsfjordprosjektet må veie tyngre enn ulempene.
7. I klagen på avslag for lokalitet Mulingen viser dere til punkt 2.4.5 i veileder som er lagt ut på Mattilsynets nettsider, der det fremgår at oppdretter kan påregne godkjenning av driftsplan for to år, så lenge det ikke er gjort endringer i driften. I samme punkt står det videre at «*dette gjelder også prøveprosjekter som er påbegynt med godkjente driftsplaner basert på mer omfattende flytting*».
8. I forhold til vilkårene for flytting i punkt 2.4.5 i veilederen skriver dere at dere i dag har en lik eller bedre status enn da driftsplanene og prosjektet opprinnelig ble godkjent. SinkabergHansen har lukket biosikkerhetshull, tatt ut lokalitetene i nord som flyttelokaliteter, gjennomført risikovurdering og tatt i bruk vaksiner og ekstra screening. Dette er gjort for å komme tilbake i vanlig drift med Bindalsfjordprosjektet.

9. I kommentarene til oversendelsesbrevet viser dere til "flyttebrevet" fra Mattilsynet av 18. mars 2019 og det dere mener er en feiltolkning av akvakulturdriftsforskriften § 40. Dere mener at utgangspunktet er at driftsplaner som innebærer flytting skal godkjennes, og at dette bare kan nektes dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det. Akvakulturdriftsforskriften § 40 skal ikke forstås som at driftsplaner som innebærer flytting i hovedregelen er forbudt og må ha særskilt godkjenning av Mattilsynet.

10. Videre legger dere i kommentarene til oversendelsesbrevet vekt på at akvakulturdriftsforskriften § 40 ikke kan endres gjennom en intern retningslinje utarbeidet av Mattilsynet som gir generelle regler om når «oppdrettere kan forvente at flytting kan gjennomføres». «Klare rammer og regelverk» skal gis i forskrifts form og i henhold til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og utredningsinstruksen.

11. Dere skriver at det ikke er gjort noen endringer i driften som kan tilsi en annen vurdering av hensynet til fiskehelsen i 2019 enn i 2018, og at det i den grad det er noen endring i fiskehelsestatus i avsender- eller mottakerområdet er dette til det bedre, i det det har vært ytterligere ett år med omfattende screening med hensyn til SAV2 og uten påvisning av PD.

12. Det pekes videre på at Mattilsynet region Midt i oversendelsesbrevet skriver at «*Vi har i den tiden driftsformen har vært i bruk, erfart negative konsekvenser for fiskehelsen gjennom utbrudd og spredning av SAV II. Vi har derigjennom gjort erfaringer med at flytting av fisk øker risikoen for smittespredning mellom brakkleggingssoner*». Dere mener at det verken er faglig eller faktisk grunnlag for en påstand om at utbruddet av PD i produksjonsområde 7 skyldes flytting av fisk, og at det er en rekke andre årsaker som er mer sannsynlige enn flytting av fisk fra utsettslokaliteter i Bindalsfjorden. Påstanden om at driftsformen har negative konsekvenser for fiskehelsen er grunnløs.

13. Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets omgjøringsvedtak 25. mars 2017 der Mattilsynets godkjenning av andre års driftsplan for Mulingen og Øksningen 2017 ble omgjort. Departementet godkjente driftsformen i vedtaket, og satte standarden for den risikovurdering som må gjennomføres. I avgjørelsen fastslo departementet at fisken gjennom forskriftsmessig screening måtte anses frisk med tilstrekkelig sannsynlighet, og at risiko for smittespredning vil bli akseptabel gjennom å implementere risikoreduserende tiltak. Dere mener at Mattilsynets nektelse av å godkjenne driftsplaner for Mulingen og Kvaløya for 2019 står i klar motstrid til departementets avgjørelse i 2017.

Relevant regelverk

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

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

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 (akvakulturdiftsforskriften)

Førsteinstansens anførsler

Det vises til region Midt sine vedtak av 27. februar 2019 og 28. mars 2019, samt oversendelsesbrev til Mattilsynets hovedkontor av 12. april 2019.

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 sjette 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.»

Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav x) definerer settefisk på følgende måte:
«Settefisk: rogn og fisk som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon. Fisk som er planlagt flyttet i medhold av godkjent driftsplan etter § 40 anses ikke som settefisk.»

Av Akvakulturdriftsforskriften § 60 krav om bruk av sjøvann følger det at
«Vanninntak fra sjø til settefisk og kultiveringsfisk, unntatt marin fisk, skal behandles og kontrolleres i henhold til krav fastsatt i forskrift 20. februar 1997 nr. 192 om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet.»

2. Generelle vurderinger

2.1 Flytting av sjøsatt fisk

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.

Anlegg som produserer settefisk er pålagt strengere smitteforebyggende krav til driften enn matfiskanlegg. Årsaken til dette er at settefiskanlegg produserer fisk med sikte på at den skal flyttes til andre lokaliteter. I akvakulturdriftsforskriften er det blant annet krav om behandling av inntaksvannet dersom det er oppgang av anadrom fisk i ferskvannskilden, og når de bruker sjøvann. Dette er generelle smitteforbyggende krav som gjelder uavhengig av smittestatus i området fisken kommer fra og skal til, som PD-soner, overvåkingssoner, bekjempelsessoner, restriksjoner på grunn av mistanke om eller påvist sykdom, etc. Kravene er basert på at aktiviteten «flytting av fisk» kan innebære en uakseptabel risiko for å spre sykdommer med mindre tilfredsstillende smitteforebyggende og risikoreduserende tiltak er iverksatt. I Norge har det i ca. 30 år vært krav til behandling av inntaksvannet ved produksjon av settefisk. Behandlingen gir ingen garanti for at smitte ikke kan komme inn med inntaksvannet. Mattilsynet mener likevel at lang tids erfaring har vist at dette driftskravet er et viktig og nødvendig smitteforebyggende tiltak ved produksjon av settefisk.

Anlegg som oppfyller driftskravene til produksjon av settefisk kan flytte fisken til mange anlegg i sjø over hele landet, forutsatt at øvrige krav til flytting av fisk er oppfylt. De må derfor følge de strengeste kravene hva gjelder smitteforebyggende tiltak.

Flytting av laksefisk produsert med bruk av ubehandlet sjøvann, har derimot litt andre forutsetninger. Flytting av slik fisk utgjør en betydelig større risiko for spredning av sykdom og smitte enn flytting av fisk fra settefiskanlegg som oppfyller kravene til settefiskproduksjon. Det betyr likevel ikke at all flytting av laksefisk som er produsert med bruk av ubehandlet sjøvann er ulovlig.

Det følger av definisjonen av settefisk i akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav x) at fisk som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter skal følge driftskravene som stilles til settefiskproduksjon. Samtidig er det gjort unntak for «*fisk som er planlagt flyttet i medhold av godkjent driftsplan etter § 40*». I § 40 ligger det en klar hjemmel til at «*Mattilsynet kan ... nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det*». Det innebærer at flytting av fisk produsert med bruk av ubehandlet sjøvann er tillatt når «*hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område*» ikke tilsier at Mattilsynet bør nekte dette. Dette vurderer vi i forbindelse med driftsplansøknader etter akvakulturdriftsforskriften § 40.

I Mattilsynets brev av 18. mars 2019 med veiledning om rammene for flytting av laksefisk mellom oppdrettsanlegg følger det et punkt om når fiskehelsen kan ivaretas ved flytting av laksefisk selv om det er brukt ubehandlet sjøvann. Det fremgår der at testing av fisk ikke erstatter viktige smitteforebyggende tiltak.

Det finnes en rekke eksempler på at smittsomme sykdommer er blitt spredt med flytting av levende fisk, til tross for at fisken tilsynelatende har vært frisk. Flytting av levende fisk er en av de største kjente risikofaktorene for spredning av smittsomme sykdommer til nye områder. Fisken kan være bærer av smitte som ikke er oppdaget, selv om det er gjennomført hyppige helsekontroller og tatt mange prøver av fisken for å utelukke sykdom. Smittestoffer kan være tilstede i en fiskepopulasjon over lengre tid før det er mulig å påvise at smitte er tilstede med eksisterende undersøkelsesmetoder.

På grunn av at ingen tester er perfekte og at en ikke kan teste all fisk, vil et praktisk gjennomførbart testregime aldri kunne garantere at en populasjon er fri for den aktuelle infeksjonen. En kan

bare fremskaffe data som øker sannsynligheten for at dette er tilfellet. Fisk utsettes for smitte fra omgivelsene. Hvor mye smitte fisken utsettes for, er avhengig av lokalt smittepress og hvilke smitteforebyggende tiltak som gjennomføres. Ett enkelt prøveuttak på et gitt tidspunkt gir bare informasjon om det gitte tidspunktet.

Et generelt smitteforebyggende tiltak, som behandling av inntaksvannet, reduserer sannsynligheten for at fisken blir smittet av et hvert smittestoff som tiltaket har effekt på. Det gjelder både kjente smittsomme sykdommer og nye smittsomme sykdommer som oppdages med jevne mellomrom i norsk oppdrett av laksefisk. Mattilsynet mener at et testregime for konkrete smittestoffer ikke gir tilstrekkelig reduksjon av den generelle smitterisikoen til at det kan erstatte andre viktige smitteforebyggende tiltak.

Flere oppdrettere planlegger ulike typer skjermet produksjon for å beskytte fisken mot lakselus i den første delen av produksjonen i sjøen, før den flyttes til andre anlegg for videre vekst. Dette gir kortere produksjonstid i matfiskanlegg hvor fisken kan være mer utsatt for lusesmitte. Produksjonsmetoden kan gi bedre kontroll med lakselus. Likevel er det uheldig om slike forebyggende tiltak mot lus får store konsekvenser for andre sykdomsutfordringer.

2.2 Vurderingsgrunnlag ved flytting i henhold til driftsplan

Akvakulturdriftsforskriften § 40 er hjemlet i matloven. Etter matloven skal Mattilsynet vurdere omsøkte flyttinger etter føre-vår-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.»

Mattilsynet legger tilgjengelig kunnskap til grunn for vår forvaltning av fiskehelsereguleringen og ved bruken av føre-vår-prinsippet. Prinsippet er blant annet uttrykt i matloven § 19. *«Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom sykdom».*

"Nødvendig aktsomhet" betyr ikke at en handling med sannsynlighetsovervekt må føre til spredning av sykdom for å være ulovlig. I at det ikke skal "oppstå fare for" spredning av sykdom, ligger det en terskel som viser at selv når spredning av sykdom er mindre sannsynlig, kan det være ulovlig å gjennomføre handlingen som øker faren. Aktsomhetskravet skjerpes når konsekvensene av spredning er alvorlige.

I forarbeidene står det også at *«Særskilt aktsomhet må utvises ved kjente risikofaktorer, som slaktning og flytting av organisk materiale og smitteførende gjenstander, samt disposisjoner som medfører økt risiko for sykdomsutvikling eller smittespredning også i allerede smittede anlegg/dyrehold og bestander.»*

Mattilsynet mener at flytting av laksefisk produsert med bruk av ubehandlet sjøvann er en kjent risikofaktor som øker faren for spredning av sykdom. Konsekvensene av spredning varierer, men kan i mange tilfeller være høy.

I utgangspunktet er det altså kun settefisk som er ment flyttet ettersom de er produsert på behandlet sjøvann i henhold til akvakulturdriftsforskriften § 60.

Unntaket fra hovedregelen om at det kun er settefisk som er godkjent for flytting, er de matfiskanleggene som har fått flytting godkjent gjennom driftsplan. 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 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 smitte i et akvakulturanlegg som benytter ubehandlet sjøvann, vil det i første rekke være konsekvensen av en eventuell smittespredning som må avgjøre om fisken kan flyttes eller ikke.

2.3 Flytting av sjøsatt fisk fra åpne merdanlegg i sjø 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 Akvakulturdriftsforskriften. En flytting vil tillates dersom flyttingen ikke går på bekostning av fiskehelse.

Ut fra det som tidligere er nevnt om generell risiko for smittespredning forbundet med flytting av sjøvannsekspontert fisk, skal Mattilsynet ved godkjenning av driftsplaner ha en restriktiv tilnærming til dette. Det er nødvendig, basert på en vurdering av risiko i hvert enkelt tilfelle, å kunne gjøre unntak fra denne hovedregelen for fisk eksponert for ubehandlet sjøvann.

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 smittsomme sykdommer, som for eksempel PD, skal kunne veies opp mot eventuelle dokumenterbare eller sannsynliggjorte positive fiskehelsemessige og fiskevelferdsmessige effekter av flyttingen.

Dersom flytting av fisken vil gi gevinster for fiskehelsen, vil det kunne veie opp for ulempene i tilfeller når mottakeranlegget har stor grad av smittekontakt via sjøvannet med avsenderanlegget. Da vil «hensynet til fiskehelse» samlet sett kunne tilsi at flytting av fisken ikke nektes. Dette vil ofte gjelde der avsenderanlegget og mottakeranlegget er i samme eller nærliggende koordinerte brakkleggingsgruppe. Sannsynligheten er da stor for at de uansett vil bli, eller allerede er, smittet dersom fisken i avsenderanlegget er smittet. Avstander og strømforhold vil være til hjelp i vurderingen av hvor stor smittekontakt det er via sjøvannet mellom avsenderlokalitet og mottakerlokalitet.

Spredning av fisken til flere ulike lokaliteter høyner risikoen for smittespredning. Hvis det er etablert gode lokalitets- og driftsstrukturer med koordinert brakklegging og lite smittekontakt mellom ulike brakkleggingsgrupper, åpner det for at fisk i større grad kan flyttes mellom anlegg innenfor en brakkleggingsgruppe.

Den smitteforebyggende effekten av koordinert brakklegging er bl.a. avhengig av hvor stor smittekontakt det er med andre grupper av anlegg som ikke er brakklagt på samme tidspunkt.

Flytting av fisk mellom ulike brakkleggingsgrupper som har liten grad av smittekontakt via sjøvannet, kan ødelegge den gode smitteforebyggende effekten som gode lokalitets- og driftsstrukturer med koordinert brakklegging har. Mattilsynet vil som regel nekte godkjenning av driftsplaner som innebærer flytting av fisk fra åpne merdanlegg til andre anlegg og brakkleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet med avsenderanlegget.

3. Våre konkrete vurderinger av denne saken

Mattilsynets vurdering om å tillate flytting, både på tidspunkt for vurdering og eventuell godkjenning av driftsplan og ved vurdering av søknad om flytting, skal baseres på en vurdering av risiko for smittespredning og konsekvenser i hvert enkelt tilfelle.

De dyrevelferdsmessige aspektene ved transporten, samt risikoen for spredning av smitte ved flytting må vurderes opp mot fordelene med å flytte fisken. I denne konkrete saken skal Mattilsynet vurdere en søknad om godkjenning av driftsplan som er basert på:

- Flytting av fisk mellom anlegg med åpne merder.
- Flytting av fisk i et PD-kontrollområde.
- Flytting av fisk mellom lokaliteter med liten grad av smittekontakt via sjøvannet. Det er over 78 km mellom lokaliteten Mulingen som fisk er planlagt flyttet fra, og lokaliteten Kvaløya. Dette er lengre avstand enn for eksempel PD vil spres med sjøsmitte.
- Flytting mellom to brakkleggingsgrupper som har liten grad av smittekontakt via sjøvannet. De har ikke felles grense. Det ligger minimum én brakkleggingsgruppe imellom.

Vår vurdering av deres anførsler

Bindalsfjordprosjektet er et prøveprosjekt godkjent av Mattilsynet for 5 år. Det startet opp i 2015. Prosjektet innebærer i korte trekk at fisken først står på skjermede lokaliteter i Tosenfjorden (mye ferskvann og derfor relativt lite lus), for deretter å bli flyttet til mer værutsatte påvekstlokaliteter bla. i ytre del av Vikna kommune. Bakgrunnen for prosjektet er å redusere omfanget av lusepress på fisken og i området. Vi har erfart at denne driftsformen har bidratt til spredning av smitte (PD).

Vi er enige med dere i at årlig brakklegging og det at man unngår direkte-utsett på mer smitteutsatte lokaliteter er et bedre utgangspunkt for å sikre generasjonsskille og koordinert brakklegging i hele produksjonsområdet. Likevel vil flytting av sjøfatt fisk fra åpne merder redusere den smitteforebyggende effekten av god struktur og brakklegging, se våre generelle vurderinger under punkt to ovenfor, og «flyttebrevet» av 18. mars 2019.

Vi ser argumentet deres om at en driftsform hvor fisken står på lokaliteten med mye ferskvann i høyrisiko-perioden kan bidra til mindre risiko for smitteutveksling av AGD, og bedre kontroll med lakselus. Det er likevel uheldig om forebyggende tiltak mot lakselus og AGD får store konsekvenser for andre sykdomsutfordringer. Dere har gjennomført tiltak som reduserer sannsynligheten for at fisken på Mulingen er smittet med PD. Vi mener likevel at det ikke gir tilstrekkelig reduksjon av den generelle smitterisikoen til at det kan erstatte et viktig smitteforebyggende tiltak som begrensning av flytting av fisk fra åpne merdanlegg i sjøen. Dette gjelder særlig når fisken skal flyttes fra et åpent merdanlegg til andre anlegg og brakkleggingsgrupper som har liten grad av smittekontakt via sjøvannet med avsenderanlegget.

Begrensninger i flytting av fisk fra et åpent merdanlegg til andre anlegg og koordinerte brakkleggingsgrupper som i utgangspunktet har liten grad av smittekontakt, er et viktig generelt smitteforebyggende tiltak. Det er et generelt smitteforebyggende tiltak som reduserer sannsynligheten for at både kjente og ukjente smittestoffer spres til nye områder som har liten grad av smittekontakt. Det reduserer den generelle smitterisikoen fordi det reduserer sannsynligheten både for spredning av smittestoffer som kan få små konsekvenser, og spredning av smittestoffer som kan få store konsekvenser.

Dere viser til at Bindalsfjordprosjektet etter SAV2-påvisning i 2016 har blitt lagt i bero for å vurdere risikoen rundt flytting av sjøsatt fisk. Vi mener at prøveordningen måtte stoppes fordi den førte til spredning av PD. Det at prosjektet startet i 2015/2016 og måtte stoppes tilsier at det ikke kunne påregnes gjennomføring av samme flyttemønster som før.

Vi mener videre at erfaringene tilsier at det er nødvendig å endre på driftsformen med flytting av fisk over store avstander til områder med liten grad av smittekontakt. Dette for å redusere risikoen for smittespredning, ikke bare for PD, men også for andre alvorlige smittsomme sykdommer.


Mattilsynet kan ikke se at fordelene ved å opprettholde Bindalsfjordprosjektet veier tyngre enn ulempene hvis prosjektet medfører flytting over så store avstander til annen brakkleggingsgruppe som ikke er «nærliggende» med liten grad av smittekontakt. Vi mener at flyttingen også vil redusere den smitteforebyggende effekten av den koordinerte brakkleggingen som er et godt smitteforebyggende tiltak.

I brevet av 18. mars 2019 står følgende «*Mattilsynet vurderer driftsplanene for begge kalenderårene, selv om det bare er planen for det første året som gis formell godkjenning(...). Oppdretteren kan regne med at planen for det andre kalenderåret blir godkjent dersom*

- *Mattilsynet ikke gir tilbakemelding om annet*
- *Oppdretteren ikke har gjort vesentlige endringer i driften*
- *Fiskehelsestatusen i mottakerområdet eller avsenderområdet ikke har forandret seg.»*

Det at oppdretter kan regne med at planen for det andre kalenderåret blir godkjent forutsetter at planen for flytting av fisk det andre året var med i driftsplansøknaden som Mattilsynet vurderte det foregående året. Ved godkjenning av driftsplanen for 2018 (det første kalenderåret) av driftsplan for 2018/2019, var ikke flytting av fisk fra lokalitet Mulingen til lokalitet Kvaløya med i planen for det ande kalenderåret (2019). Vi mener derfor at det ikke gir grunnlag for at dere kunne regne med at en endret plan for 2019 med denne flyttingen ville bli godkjent.

I sak 2017/259715 vedrørende driftsplansøknad for lokalitet Mulingen og flytting av fisk mellom lokalitet Mulingen og lokalitet Heggvika i juni 2019 skriver Mattilsynet region Midt i vedtak 4. januar 2018 at de ikke vil gi uttalelse som gjelder planlagt drift og flytting av fisk i 2019, og at denne driften vil måtte vurderes i en ny omgang høsten 2018.

I sak 2017/247508 vedrørende driftsplansøknad for lokalitet Kvaløya skriver Mattilsynet region Midt i vedtak 1. mars 2018 at «*Dere har søkt om godkjenning og flytting av  fisk i mai 2019 fra Tosen i Bindal. Flytting av denne fisken vil bli vurdert i driftsplansøknaden for 2019. Dette har med uklartheter om faktisk sykdomstilstand frem i tid i området hvor fisken skal flyttes til og hvor fisken flyttes fra.»* Videre følger det på side 2 og 3 i vedtaket at: «*Det går fram av driftsplanen at det skal*

flyttes fisk fra lokaliteten Tosen og Oksbåsen til områder nord for Vikna i 2019. Planlagt flytting er ikke innenfor samme bekjempelsessone / generasjonsområde (...) Som Mattilsynet har beskrevet i vurderinger av driftsplan tidligere år, kan flytting av fisk være utfordrende med hensyn til fiskehelse og velferd. Det er ikke endelig avgjort i Mattilsynet hva som vil være akseptabelt av flytting av fisk på tvers av områder i framtiden inkludert generasjonssoner. Dette forventes nærmere beskrevet i en bekjempelsesplan for PD. Videre vil områdene det planlegges flyttet til i 2019 kunne være gjenstand for PD-sjukdom og tilhørende restriksjoner. Mattilsynet vil derfor ikke gi uttalelse som gjelder planlagt drift og flytting av fisk i 2019. Denne driften vil måtte vurderes i en ny vurdering av driftsplaner innsendt høsten 2018. Selv om driftsplanene skal inneholde planer for to år frem i tid godkjennes eller avslås planene for ett år i gangen.»

I sak 2018/157288 vedrørende søknad om godkjenning av driftsplanendring for lokalitet Mulingen fremgår det at det er planlagt flytting fra lokalitet Mulingen til lokalitet Båsen i april 2019. I vedtak 13. juli 2018 skriver Mattilsynet region Nord at «Det er fortsatt ikke endelig avgjort i Mattilsynet hva som vil være akseptabelt av flytting av fisk på tvers av generasjonsområder i framtiden. Dette forventes nærmere beskrevet i en bekjempelsesplan for PD. Videre vil områdene det planlegges flyttet til i 2019 kunne være gjenstand for PD-sjukdom og tilhørende restriksjoner. Mattilsynet vil derfor ikke gi uttalelse som gjelder planlagt drift og flytting av fisk i 2019. Denne driften vil måtte vurderes i en ny vurdering av driftsplaner høsten 2018.» Vi mener derfor at driftsplanendringen det nå søkes om ikke har vært vurdert «akseptert» i søknad om godkjenning av driftsplan for 2018/2019.

I vedtak fra Mattilsynet 20. mars 2019 om godkjenning av utvidet MTB på lokalitet Mulingen skriver Mattilsynet at «Dere må derfor påregne at Mattilsynet som hovedregel vil nekte godkjenning av driftsplaner som innebærer flytting av fisk fra åpne merdanlegg til andre anlegg og brakkleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet til avsenderanlegget.» Dere har altså blitt varslet om at dere ikke kan regne med at en driftsplan med slik flytting vil bli godkjent.

Vi mener at tiltakene som dere har listet opp er gode, men ikke tilstrekkelige. I tillegg til nevnte tiltak må flytting av sjø satt fisk begrenses. I vedtak 20. mars 2019 der Mattilsynet godkjente utvidelse av MTB på lokalitet Mulingen skriver Mattilsynet hovedkontoret om dette på side 4. Det vises her til at hovedkontoret mener at å begrense flytting av laksefisk som er produsert med bruk av ubehandlet sjøvann, er et nødvendig risikoreduserende tiltak.

Vår vurdering av deres kommentarer til oversendelsesbrevet 29. april 2019

Vi viser til at hovedregelen er at anlegg som skal flytte fisk er settefiskanlegg som må oppfylle kravene til settefiskproduksjon, jf. akvakulturdriftsforskriften § 60. Unntak gjelder for anlegg som har fått godkjent flytting gjennom godkjent driftsplan.

Hva gjelder deres anførsel om at vi gjennom «flyttebrevet» av 18. mars 2019 endrer forskriften, mener vi at vi ikke endrer forskriften, men at vi har mulighet til å varsle endringer i forvaltningspraksis og måten vi vil håndheve regelverket på. Det er dette som har vært hensikten med «flyttebrevet».

Flytting av fisk var sannsynligvis ikke årsaken til at smitte kom inn i området, men vi mener at det var en viktig årsak til at smitten ble spredt i så stort omfang.

Dere viser til omgjøringsvedtaket fra Nærings- og Fiskeridepartementet datert 25. mars 2017. I omgjøringsvedtaket tok NFD ikke stilling til det generelle prinsippet for flytting av fisk som vi nå legger til grunn. Prinsippene som legges til grunn i «flyttebrevet» av 18. mars 2019 er klarert med NFD.

NFD skrev midt på side fire i omgjøringsvedtaket at «*Departementet har derfor funnet det riktig å i hovedsak vurdere om den konkrete sykdomssituasjonen har medført at situasjonen i 2017 er annerledes enn i 2016 hva gjelder drift av lokalitetene Mulingen og Øksningen med flytting av fisk til lokalitetene Kvaløya og Kråkøya i Vikna.*»

I omgjøringsvedtaket skriver departementet at de «*ser at det er lite forutsigbart for selskapet at vurderingen av smittehygieniske prinsipper og flytting av sjøutsatt fisk skal endres fra ett år til et annet gitt at forutsetningene for drift og flytting ikke har endret seg.*» Vi viser i den forbindelse til at flyttingen det nå søkes om ikke var en del av driftsplansøknad for 2018/2019, slik at det ikke kan hevdes at vurderingen av smittehygieniske prinsipper og flytting av sjøutsatt fisk er endret i foreliggende tilfelle. Vi mener i tillegg at dere er blitt varslet om at dere ikke kan regne med at en driftsplan som innebærer flytting av fisk fra åpne merdanlegg til andre anlegg og brakkleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet til avsenderanlegget, vil bli godkjent, jf. vår redegjørelse ovenfor.

Oppsummering av våre vurderinger og avsluttende kommentarer

Transportveien mellom Mulingen og Kvaløya er lang. Det er snakk om flytting av fisk mellom anlegg med åpne merder og mellom lokaliteter med liten grad av vannkontakt. Flyttingen har en avstand på 78 km. Dette er lengre avstand enn det de fleste smittestoffer vil spres via sjøvannet og gi spredning av smittsomme sykdommer. Det er videre snakk om flytting mellom to brakkleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet som ikke har felles grense, det ligger minimum én brakkleggingsgruppe imellom. I tillegg gjelder den omsøkte flyttingen flytting av fisk innad i en overvåkingssone i et kontrollområde for PD. Den lokale overvåkingssonen for PD består fordi vi mener at det fremdeles er en økt sannsynlighet for at det kan være PD-smitte igjen innenfor kontrollområdet. Med denne risikoen tilstede vil det være uheldig å tillate flytting av fisk innenfor dette området.

a) Samfunnskonsekvenser ved spredning av alvorlige smittsomme sykdommer til nye områder i Vikna

Det må påregnes store samfunnsøkonomiske tap dersom alvorlige smittsomme sykdommer, som f.eks. PD og ILA, sprer seg til nye lokaliteter/områder i Vikna. Konsekvensene ved overføring av alvorlige smittsomme sykdommer som f.eks. PD og ILA til nye områder i Vikna vil generelt ha svært stor betydning for næringen, arbeidsplassene og lokalsamfunnene. Myndighetene vil pålegge næringen restriksjoner som vanskeliggjør/hindrer fri næringsutvikling og som vil ha store økonomiske konsekvenser for næringen. Det er i samfunnets og næringens interesse å hindre at PD og ILA sprer seg til nye områder. Det taler for at myndighetene skal legge seg på en forsvarlig føre-vår holdning for å forebygge smitte til andre områder, og at næringen tar ansvar for smittespredning ved å ha en forebyggende tilnærming til flytting av fisk.

b) Samlet risikobilde

Risiko er definert på følgende måte: Risiko = sannsynlighet x konsekvens. Begrensninger i flytting av fisk er et generelt smitteforebyggende tiltak som reduserer sannsynligheten for at både kjente og ukjente smittestoffer spres til nye områder som har liten grad av smittekontakt. Det reduserer den generelle smitterisikoen fordi det reduserer sannsynligheten både for spredning av smittestoffer som kan få små konsekvenser, og spredning av smittestoffer som kan få store konsekvenser.

Den omsøkte driftsplanen kan bidra til mindre risiko for AGD, og bedre kontroll med lakselus. Det er likevel uheldig om forebyggende tiltak mot lakselus og AGD får store konsekvenser for andre sykdomsutfordringer. Dere har gjennomført tiltak som reduserer sannsynligheten for at fisken på Mulingen er smittet med PD. Vi mener likevel at det ikke gir tilstrekkelig reduksjon av den generelle smitterisikoen til at det kan erstatte et viktig smitteforebyggende tiltak som begrensning av flytting av fisk fra åpne merdanlegg i sjøen.

I dette tilfellet anser vi at sannsynligheten for smitteoverføring av for eksempel PD kan være lav, men konsekvensene ved overføring av sykdom til nye områder i Vikna vil være store, jf. redegjørelsen ovenfor. De næringsmessige- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av en eventuell spredning av alvorlige smittsomme sykdommer vil være så store at selv om sannsynligheten for smitteoverføring er lav, så vil den samlede risikoen bli for høy og uakseptabel.

Etter en samlet vurdering veier hensynet til den generelle smitterisikoen, som flytting av fisk fra åpent merdanlegg i sjøen til annet anlegg i en annen brakkleggingsgruppe med liten grad av smittekontakt via sjøvannet medfører, tyngre enn hensynet til å flytte fisken. Hensynet til fiskehelse i anlegget og brakkleggingsgruppen fisken er planlagt flyttet til, tilsier at søknaden og godkjenning av driftsplanen skal avslås.

4. 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 at 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 ikke få flytte fisken.

I foreliggende tilfelle taler den generelle smitterisikoen for at flytting av fisk fra lokalitet Mulingen til lokalitet Kvaløya skal avslås.

Konklusjon

Vedtak

Mattilsynet region Midt sitt avslag på søknad om godkjenning av driftsplan stadfestes.

Mattilsynets hovedkontor anbefaler ikke at Fiskeridirektoratet godkjenner SinkabergHansen sine søknader om driftsplanendring for lokalitetene 22775 Kvaløya og 10858 Mulingen for 2019.

Vedtaket er fattet med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 40 Driftsplan og brakklegging 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:
FISKERIDIREKTORATET REGION TRØNDELAGE, Postboks 185 Sentrum, 5804 BERGEN

