

HELLESUND FISKEOPPDRETT AS
Langholmsund
4770 HØVÅG

Deres ref:
Vår ref: 2019/080125
Dato: 3. september 2019
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HOVEDKONTORET ENDRER REGIONENS VEDTAK

Vi viser til klage på avslag om endring av driftsplan, vårt saksnummer 2019/80124.

Vi har kommet til en annen konklusjon enn regionen, og avstår fra å nekte endringen i driftsplanen for 2019. Årsaken til dette er at vi vurderer risikoen for smitte av sykdommer ved flytting av fisk som lav i dette tilfellet, på grunn av særpreg ved området.

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

Dere søkte den 27. mars 2019 om endring av driftsplan for 2019. Mattilsynet region Sør og Vest («regionen») fikk endringssøknaden oversendt fra Fiskeridirektoratet 1. april 2019.

Den endrede driftsplanen innebar flytting av sjøsatt fisk både til og fra lokaliteten 30657 Revøy.

- Fisk som ønskes flyttet til lokaliteten Revøy skal hentes fra Hellesund Fiskeoppdrett sin lokalitet 12832 Risholmen.
- Fisk som ønskes flyttet fra lokaliteten Revøy skal flyttes til Hellesund Fiskeoppdrett sin lokalitet 14016 Auenes.

Lokaliteten Revøy ligger ikke i samme brakkleggingsgruppe som lokalitetene Risholmen og Auenes. Avstanden mellom lokalitet Revøy og lokalitetene Risholmen og Auenes er i underkant av 80 km.

Regionen fattet 3. april 2019 vedtak om avslag på søknad om godkjenning av endret driftsplan for 2019. Avslaget er begrunnet i hensynet til fiskehelsen, da risikoen for smittespredning knyttet til de planlagte flyttingene ble ansett for å være stor. Dere påklaget regionens vedtak den 24. april 2019. Regionen fastholdt avslaget, og saken ble oversendt Mattilsynets hovedkontor for klagebehandling den 2. juli 2019.

Opprinnelig driftsplan for 2019 ble godkjent av regionen i januar 2019. Denne driftsplanen omfattet bare flytting av sjøsatt fisk mellom Korshavn Havbruk sine egne lokaliteter Revøy og 29957 Nakkestad. Lokalitetene Revøy og Nakkestad ligger i samme brakkleggingsgruppe.

Klagers anførsler

Dere har stilt spørsmål ved vårt rettslige grunnlag for å avslå endringen i driftsplanen. Dere mener at vi ikke kan avslå endringen med «føre var»-prinsippet som rettslig grunnlag, uten at det foretas en tilstrekkelig konkret vurdering av smitterisikoen. Dere viser til at det verken er luseproblematikk eller kjent sykdomsrisiko knyttet til lokalitetene Revøy, Risholmen og Auenes, og at det derfor er lav risiko forbundet med flyttingen.

Videre gir dere uttrykk for at vi anvender «føre var»-prinsippet på uriktig måte. I den forbindelse viser dere til en artikkel av advokat Grunde Bruland hos Advokatfirmaet Wikborg Rein, som ble publisert i Norsk Sjømat i 2018. I artikkelen argumenterer Bruland for at Mattilsynet strekker føre var-prinsippet for langt. I tillegg har dere anført at vårt avslag på endringen av driftsplan er i strid med EØS-regelverket.

Dere mener at regionens vurdering er mangelfull ettersom det ikke tas stilling til om flyttingen er en intern flytting mellom lokaliteter eller kjøp/salg av fisk mellom forskjellige selskaper.

Dere argumenterer i tillegg for at Mattilsynet forskjellsbehandler når dere får avslag på endring av driftsplan, ettersom det i en annen sak nylig ble gitt tillatelse til flytting av fisk i PD-sonen i Hordaland. Slik dere ser det innebar denne flyttingen større risiko for spredning av sykdom enn den flyttingen dere har søkt om.

Relevant regelverk

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

Lov 1. januar 2004 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

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

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

RÅDSDIREKTIV 2006/88/EF av 24. oktober 2006 om dyrehelsekrav til akvakulturdyr og produkter av disse, og om forebygging og bekjempelse av visse sykdommer hos vanndyr (Fiskehelsedirektivet).

Førsteinstansens anførsler

Regionen har lagt avgjørende vekt på at endringen i driftsplanen innebærer flytting mellom ulike brakkleggingsgrupper av levende laksefisk produsert på ubehandlet sjøvann, noe som i utgangspunktet innebærer høy risiko for smitte av sykdommer. Årsaken til dette er at fisken i de ulike brakkleggingsgruppene har lite smittekontakt. I den forbindelse ble det vist til vårt veiledningsskriv om flytting av fisk datert 18. mars 2019, hvor det gis uttrykk for en restriktiv holdning når det gjelder flytting av levende laksefisk som er produsert på ubehandlet sjøvann. Veiledningsskrivet ble sendt ut til aktørene i oppdrettsnæringen den 18. mars 2019.

Regionen vektla også at fisken må flyttes over lange avstander (omtrent 80 km), og at flytting vil kunne ødelegge den naturlige risikoreduserende effekten som koordinert brakklegging gir.

Regionen mener at formålet med flyttingen er uten betydning for vurderingen av smitterisiko, og at det avgjørende er at fisken flyttes mellom åpne merder i sjøen. Videre mener regionen at forpliktelsene etter EØS-regelverket er oppfylt, ettersom det rettslige grunnlaget er akvakulturdriftsforskriften, og denne gjennomfører EØS-regler.

I tillegg mener regionen at det ikke er forskjellsbehandling å avslå endringen i driftsplan, ettersom hvert enkelt tilfelle vurderes konkret ut fra hensynet til fiskehelse og smitterisiko. Ulike omstendigheter kan begrunne at ett selskap får tillatelse til å flytte fisk, mens et annet får avslag.

Vår vurdering

1. Rettslig grunnlag

1.1. Rettslig utgangspunkt

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.»

Regionen avsto søknaden om endring av driftsplan med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum. Det følger av denne bestemmelsen at:

«Mattilsynet kan i vedtak nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det.»

Akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum gir Mattilsynet en skjønnsmessig adgang til å nekte driftsplaner som medfører risiko for smittespredning eller oppformering av sykdom blant oppdrettsfisk. Bestemmelsen er hjemlet i matloven, og de overordnede prinsippene i matloven gjelder derfor for beslutninger fattet etter akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum.

I den vedlagte artikkelen av advokat Bruland, fremgår det at Mattilsynet «i enkelte særlige tilfeller» kan avslå endringer i driftsplan. Vi viser til at akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum ikke oppstiller vilkår om at det må være snakk om et «særlig tilfelle», så lenge Mattilsynet kan nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelsen tilsier det.

1.2. Anvendelse av «føre var»-prinsippet

Dere har anført at vi ikke har en generell hjemmel til å nekte flytting av sjø satt laks begrunnet i «føre var»-prinsippet, uten at det foretas en konkret vurdering av risikoen i dette tilfellet. Advokat Bruland har beskrevet regionens vedtak som «generelt og restriktivt» i notat til Hellesund Fiskeoppdrett datert 23. april 2019.

Vi er enige i at anvendelse av «føre var»-prinsippet må baseres på en konkret risikovurdering av hvert enkelt tilfelle. Vi mener imidlertid at regionen i utgangspunktet har foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av risikoen til å avslå søknaden med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 40

sjette ledd, andre punktum. Avslaget er basert på de generelle retningslinjene i veiledningsskrivet for flytting av fisk. Det er imidlertid den konkrete avstanden fisken må flyttes, samt at anleggene ligger i ulike brakkleggingsgrupper, som har vært utslagsgivende for regionens avslag.

Vurderingen av smitterisikoen er todelt. Den konkrete risikoen for smitte må først vurderes, deretter hvilke konsekvenser smitte kan ha i det konkrete området. Vi ser at hovedkontoret kunne vært enda tydeligere på dette i vår veiledning. Vi kommer tilbake til denne vurderingen under punkt 3.

Dere synes i tillegg å anføre at «føre var»-prinsippet ikke gjør seg gjeldende for fiskehelsen til oppdrettsfisk. I nevnte artikkel av advokat Bruland i Norsk Sjømat argumenteres det for at Mattilsynet anvender «føre var»-prinsippet på uriktig måte i saker om driftsplan. Bruland tar utgangspunkt i at vi anvender naturmangfoldloven § 9 som rettslig grunnlag for våre «føre var»-vurderinger. Ettersom oppdrettsfisk ikke anses som en del av naturmangfoldet, argumenterer Bruland for at naturmangfoldloven § 9 ikke kan anvendes i vurderinger av konsekvenser for helsen til oppdrettsfisk.

Når vi vurderer risikoen for smitte for oppdrettsfisk er det matloven § 19 vi anvender som rettslig grunnlag for våre «føre var»-vurderinger. Det følger av matloven § 19 at:

«Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom.»

I forarbeidene til matloven (Ot. Prp. Nr. 100 (2002-2003) s. 52) uttales 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.»

Og på side 153, i merknadene til § 19:

«Særskilt aktsomhet må utvises ved kjente risikofaktorer, som slakting 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.»

Som nevnt er akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum hjemlet i matloven. Vi har derfor rettslig grunnlag til å legge vekt på «føre var»-prinsippet i vurderinger av godkjenning av driftsplan. Slik det fremgår av forarbeidene er det grunn til å utvise særskilt aktsomhet ved flytting av fisk. Vi legger tilgjengelig kunnskap til grunn for vår forvaltning av fiskehelseregelverket og ved bruken av «føre var»-prinsippet.

Etter matloven § 19 må vi utvise «nødvendig aktsomhet» ved godkjenning av driftsplaner, jf. akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum. «Nødvendig aktsomhet» innebærer ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at handlingen – i dette tilfellet flyttingen – vil resultere i spredning av sykdommer. I ordlyden «slik at det ikke oppstår fare for» spredning av sykdom ligger det en terskel som viser at selv når spredning av sykdom er mindre sannsynlig, kan det være grunn til å avslå handlingen som skaper risikoen.

I tillegg viser vi til at naturmangfoldloven § 9 kan ha relevans i avgjørelser etter akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum, ettersom smitte av sykdommer

også kan påvirke vill fisk. Vill fisk er en del av naturmangfoldet, og beskyttet av prinsippene i naturmangfoldloven.

2. EØS-regelverket og fiskehelsedirektivet

Dere har anført at saken ikke er vurdert opp mot EØS-regelverket, og at regionens avslag er i strid med EUs fiskehelsedirektiv (2006/88/EF). Dere har videre argumentert for at vår restriktive holdning til flytting av sjøvannsekspontert fisk i praksis utgjør et forbud mot slik flytting. I den forbindelse har dere vist til en uttalelse fra merknadene til den tidligere akvakulturdriftsforskriften, hvor det fremgår at et slikt forbud var i strid med det tidligere fiskehelsedirektivet. Et forbud er derfor også i strid med nåværende fiskehelsedirektiv.

Til klagen har dere lagt ved et notat av advokat Grunde Bruland, skrevet for Hellesund fiskeoppdrett den 23. april 2019. I notatet argumenteres det for at Mattilsynet ikke kan praktisere strengere regler enn de som følger av direktivet. Dette begrunnes i at artikkel 15 nr. 1, som stiller krav til helsen til fisk som omsettes, er uttrykk for en totalharmonisering som ikke kan fravikes gjennom strengere regler. Så lenge fisken er klinisk fisk i samsvar med artikkel 15 nr. 1, mener dere derfor at hensynet til fiskehelse er tilstrekkelig ivare tatt.

2.1. Fiskehelsedirektivets reguleringer og oppbygging

I fiskehelsedirektivet kapittel II reguleres sykdomsforebyggende krav til etablering og drift av akvakulturanlegg. En sentral bestemmelse i kapittel II er artikkel 9 som er et overordnet krav for all omsetning av fisk. Av artikkel 9 fremgår at:

«Medlemsstatene skal sikre at akvakulturvirksomheter og godkjente foredlingsvirksomheter gjennomfører en god hygieneprosedyre, med hensyn til den berørte virksomheten, for å hindre innførsel og spredning av sykdommer.»

Fiskehelsedirektivet artikkel 9 er uttrykk for en minimumsharmonisering, ikke en totalharmonisering. Dette fremgår av direktivet artikkel 1, nummer 2:

«Medlemsstatene skal stå fritt til å treffe strengere tiltak på det området som omfattes av kapittel II, artikkel 13 og kapittel V, forutsatt at slike tiltak ikke påvirker handelen med andre medlemsstater.»

Fiskehelsedirektivets kapittel III regulerer krav til dyrehelse for omsetning av akvakulturdyr og produkter av disse. Av artikkel 15 nr. 1 fremgår at medlemsstatene skal:

«[...] sikre at akvakulturdyr som bringes i omsetning for oppdrett:

a) er klinisk friske, og

b) ikke kommer fra et akvakulturanlegg [...] der det forekommer økt dødelighet som ikke kan forklares [...].»

Artikkel 15 nr. 1 er ikke tatt inn i artikkel 1 nr. 2, hvor det fremgår på hvilke områder statene står fritt til å treffe strengere tiltak enn det fiskehelsesdirektivet foreskriver. Vi er derfor enig i tolkningen av artikkel 15 nr. 1 er uttrykk for en totalharmonisering som ikke kan fravikes gjennom strengere regler.

I fortalen til fiskehelsesdirektivet gis det forholdsvis klare føringer for hva som er direktivets formål, og hvordan medlemstatene skal benytte det handlingsrom direktivet gir til å gi utfyllende og strengere nasjonale regler. Vi vil vise til noen punkter i fortalen som sier noe om formålet, handlingsrom og håndheving av regelverket.

Fortalens punkt 14: *«Medlemsstatene bør nekte å gi en godkjenning dersom den aktuelle aktiviteten vil utgjøre en uakseptabel risiko for å spre sykdommen til andre akvakulturdyr eller til villlevende bestander av vann dyr. Før det besluttet å nekte en godkjenning, bør det imidlertid overveies risikoreduserende tiltak eller en alternativ plassering av den aktuelle aktiviteten.»*

Fortalens punkt 16: *«Det bør legges mer vekt på å forebygge at sykdom oppstår enn å bekjempe sykdommen når den har oppstått. Det bør derfor fastsettes minstetiltak for forebygging av sykdom og risikoreduserende tiltak som bør anvendes i hele produksjonskjeden innenfor akvakultur, fra befruktning og klekking av rogn til foredling av akvakulturdyr til konsum, herunder transport.»*

Fortalens punkt 30: *«[slike] nasjonale tiltak bør være begrunnede, nødvendige og stå i forhold til målene som skal nås.»*

Dette innebærer at norske myndigheter kan fastsette nasjonale risikoreduserende tiltak for å forebygge og hindre spredning av sykdommer for dermed å sikre «god hygienep praksis» i samsvar med direktivets artikkel 9. Artikkel 9 åpner ikke bare for at statene kan fastsette slike tiltak, men også for å hindre spredning av sykdommer med fisk som skal flyttes. Statene skal sikre at virksomhetene gjennomfører god hygienep praksis for å hindre spredning av sykdommer.

Hva som er nødvendige risikoreduserende tiltak, er avhengig av aktiviteten den aktuelle virksomheten bedriver. En faktor som har stor betydning for hvilke risikoreduserende tiltak som er nødvendig å gjennomføre i et akvakulturanlegg, er om anlegget produserer fisk med tanke på at fisken skal flyttes til andre akvakulturanlegg.

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.

Risiko er definert på følgende måte: Risiko = sannsynlighet x konsekvens. Generelle smitteforebyggende tiltak reduserer sannsynligheten for at fisken er smittet med både kjente og ukjente smittestoffer som kan gi sykdom. Det reduserer sannsynligheten for spredning av både kjente og ukjente smittestoffer ved flytting av fisk. Konsekvensen av en smittespredning varierer, avhengig av hvilke smittestoffer som spres. Smitteforebyggende tiltak reduserer smitterisikoen fordi de reduserer sannsynligheten både for smittespredning som kan ha små konsekvenser, og smittespredning som kan ha store konsekvenser.

Direktivets oppbygging, med minimumskrav i kapittel II, inkludert artikkel 9, tilsier at krav som medlemsstatene gjennomfører i samsvar med artikkel 9, også gjelder ved omsetning etter artikkel 15. Nasjonale regler som gjennomfører artikkel 9, kan bl.a. fastsette nasjonale risikoreduserende tiltak for å forebygge og hindre spredning av sykdommer med akvakulturdyr som skal flyttes (omsettes), mens artikkel 15 oppstiller generelle krav til helsen til akvakulturdyr som omsettes.

Dette innebærer at norske myndigheter kan begrense flyttingen av fisk fra anlegg som ikke gjennomfører tilstrekkelige risikoreduserende tiltak dersom det er nødvendig for å forbygge og hindre spredning av sykdommer. Dette kan gjøres selv om fisken er klinisk frisk og oppfyller de generelle helsekravene i direktivets artikkel 15, uten at det er i strid med EØS-forpliktelsene. Det forutsettes at tiltaket ikke påvirker handelen med andre medlemsstater innenfor EØS-området. Vedtak om avslag på søknad om driftsplan som innebærer at fisk ikke kan flyttes, skal være gjenstand for en konkret vurdering og avgjørelsen må være nødvendig.

2.2. Gjennomføring av fiskehelsedirektivet i norsk rett og Mattilsynets praktisering av regelverket

Flere av bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften gjennomfører fiskehelsedirektivets artikkel 9 i norsk rett.

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 § 59 og § 60 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 smitteforebyggende 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 omtrent 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. Vi viser til akvakulturdriftsforskriften og ytterligere krav til produksjon av settefisk i forskriftens kapittel 5. I § 60 er det bl.a. krav om behandling av inntaksvannet hvis anlegget tar inn sjøvann.

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. Vedtak om avslag på søknad om driftsplan som innebærer at fisk ikke kan flyttes, skal være gjenstand for en konkret vurdering og avgjørelsen må være nødvendig.

Akvakulturdriftsforskriften § 40 og § 60 er nasjonale bestemmelser som gjennomfører fiskehelsesdirektivet artikkel 9. Det er nasjonale risikoreduserende tiltak for å forebygge og hindre spredning av sykdommer med akvakulturdyr som skal flyttes (omsettes).

Artikkel 15 i fiskehelsesdirektivet, som stiller generelle krav til helsen til akvakulturdyr som omsettes, er gjennomført i norsk rett i omsetnings- og sykdomsforskriften for akvatiske dyr § 11.

2.3. Veiledningsskrivet og Mattilsynets praksis er vurdert opp mot EØS-regelverket

Mattilsynet har gitt veiledning om hva norske myndigheter mener er nødvendige risikoreduserende tiltak ved flytting av laksefisk produsert på ubehandlet sjøvann, og hva Mattilsynet legger til grunn ved behandling av søknader om godkjenning av driftsplaner. Veiledningen ble gitt i brev datert 18.03.2019 til næringsorganisasjonene og er lagt ut på Mattilsynets hjemmesider.

Veiledningen og vår forvaltningspraksis ble avklart med Nærings- og fiskeridepartementet før den ble lagt ut. I den forbindelse vurderte departementet også regelverket og forvaltningspraksisen opp EØS-regelverket, og om den er i strid med fiskehelsesdirektivets bestemmelser. Departementet har konkludert med at den ikke er i strid med våre EØS-forpliktelser.

Veiledningen som er gitt er et viktig ledd i å gi næringsaktørene mest mulig forutsigbarhet. Veiledningen bidrar også til gjennomføre punkt 30 i fortalen til fiskehelsesdirektivet på en god måte "[slike] nasjonale tiltak bør være begrunnede, nødvendige og stå i forhold til målene som skal nås". Som tidligere nevnt skal vedtak om avslag på søknad om driftsplan som innebærer at fisk ikke kan flyttes, i tillegg være gjenstand for en konkret vurdering og avgjørelsen må være nødvendig.

Mattilsynets veiledning og praktisering av regelverket utgjør ikke et generelt forbud mot flytting av fisk som er eksponert for ubehandlet sjøvann. Slik det fremgår av veiledningsskrivet aksepterer vi flytting mellom ulike brakkleggingsgrupper dersom det foreligger tilfredsstillende smitteforebyggende tiltak (nødvendige risikoreduserende tiltak).

Matfiskanlegg med åpne merdanlegg i sjøen har en driftsform som innebærer at det som regel ikke er gjennomført nødvendige risikoreduserende tiltak som tilsier at fisken kan flyttes til andre anlegg og brakkleggingsgrupper som det er liten grad av smittekontakt via sjøvannet med.

Dette er ikke i strid med fiskehelsesdirektivet. Artikkel 9 åpner for at norske myndigheter kan fastsette nasjonale risikoreduserende tiltak for å forebygge og hindre spredning av sykdommer, blant annet for å hindre spredning av sykdommer med fisk som skal flyttes. Vi har en forpliktelse til å sikre at virksomhetene gjennomfører god hygieneprosedyre for å hindre spredning av sykdommer. Vi stiller ikke

strengere krav til fiskens helsestatus når den skal flyttes enn det som følger av direktivets artikkel 15 nr. 1.

Mattilsynet kan ha en streng praksis for smitteforebygging for omsetning, uten at dette er i strid med EØS-forpliktelsene. Vi mener derfor at fiskehelsedirektivet åpner for en restriktiv praksis når det gjelder flytting av fisk mellom ulike brakkleggingsgrupper, når formålet er å unngå smittespredning.

3. Generelle vurderinger av flytting av sjøsatt fisk som har vært eksponert for ubehandlet sjøvann

Dere ønsker å flytte allerede sjøsatt fisk over en avstand på 80 km. Dere ønsker å foreta to slike flyttinger: Fra lokalitet Revøy til lokalitet Auenes, og til lokalitet Revøy fra lokalitet Risholmen.

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. Dette innebærer blant annet et krav om behandling av inntaksvannet. Samtidig er det gjort unntak for «fisk som er planlagt flyttet i medhold av godkjent driftsplan etter § 40».

I akvakulturdriftsforskriften § 40 ligger det en 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.

Som nevnt ovenfor sende vi ut en veiledning datert 18. mars 2019 til næringen om hvordan vi vurderer flytting av fisk mellom oppdrettsanlegg. Her fremgår det blant annet hvordan vi vurderer flytting av laksefisk produsert på ubehandlet sjøvann, og i hvilke tilfeller dette kan tillates. Det fremheves at testing av fisk for sykdommer ikke erstatter viktige smitteforebyggende tiltak.

Som nevnt finnes det en rekke eksempler på at smittsomme sykdommer har 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 risikofaktorene for spredning av smittsomme sykdommer til nye områder. Fisken kan være bærer av smitte selv om det er gjennomført hyppige helsekontroller og tatt mange prøver av fisken for å utelukke sykdom. Dette innebærer at smitte kan spres selv om man følger kravet i omsetnings- og sykdomsforskriften § 11 om at fisk som flyttes skal være klinisk frisk, og ikke komme fra et anlegg som har uavklart dødelighet.

På grunn av dette har Mattilsynet en restriktiv holdning til flytting av sjøsatt fisk. For å kunne tillate flytting av sjøsatt fisk må det derfor foreligge nødvendige risikoreduserende tiltak. Dette kan for eksempel være at flyttingen skal foregå mellom anlegg som ligger i samme brakkleggingsgruppe, eller at flyttingen gir gevinster for fiskehelsen.

Dersom flytting vil gi gevinster for fiskehelsen vil det kunne veie opp for ulempene, forutsatt at 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 avsenderanlegget og mottakerlokalitet.

Vi vil i utgangspunktet 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. Dette kan ødelegge den smitteforebyggende effekten som følger av gode lokalitets- og driftsstrukturer med koordinert brakklegging.



Dersom alvorlige smittsomme sykdommer spres til andre lokaliteter i området vil det måtte påregnes store samfunnsøkonomiske tap. Konsekvensene ved overføring av alvorlige smittsomme sykdommer 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 sykdommer sprer seg til nye områder.

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.

4. 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.

I denne konkrete saken skal Mattilsynet vurdere en søknad om godkjenning av driftsplan som er basert på:

- Flytting av laksefisk produsert i sjø mellom anlegg med åpne merder. Dere ønsker å flytte  fisk fra Revøy til Auenes og  fisk fra Risholmen til Revøy.
- Flytting av fisk mellom lokaliteter med liten grad av smittekontakt via sjøvannet. Det er over 80 km mellom lokalitetene det planlegges flyttet fisk mellom. 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.
- Flytting av fisk i nasjonal overvåkingssone for PD.

Som nevnt under punkt 1.2. vurderer vi først den konkrete risikoen for smitte som flyttingen innebærer, deretter hvilke konsekvenser smitte kan ha i det konkrete området.

Vi er i utgangspunktet tilbakeholdne med å godkjenne den typen flytting dere har søkt om. Vi anser risikoen for spredning av sykdommer for å være større når det skal flyttes mellom åpne merdanlegg i ulike brakkleggingsgrupper. Dette forringer også den risikoreduserende effekten av koordinert brakklegging i brakkleggingsgruppene, og øker faren for spredning av sykdommer innad i gruppene.

Det er liten grad av smittekontakt mellom de brakkleggingsgruppene dere ønsker å flytte fisken fra og til. Forarbeidene til matloven fremhever at det er «bedre å vise forsiktighet i forkant enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant», jf. Ot. Prp. Nr. 100 (2002-2003) side 52. Vi mener at det er grunn til å utvise forsiktighet i forkant ved spørsmål om flytting av fisk. Vi viser til de generelle betraktningene under punkt 2.

Dere har anført at risikoen forbundet med flyttingen ikke er større enn risikoen forbundet med innkjøp og levering av ny smolt, som Mattilsynet godkjenner. Vi er ikke enige i at risikoen forbundet med innkjøp og levering av smolt er lik risikoen forbundet med flyttingen av fisk fra åpne merdanlegg i sjøen. Smolt produseres i behandlet inntaksvann, og sannsynligheten for at de bærer med seg smitte er lavere enn for fisk produsert på ubehandlet sjøvann.

I dette konkrete tilfellet har vi likevel konkludert med at vi ikke skal nekte endringen i driftsplanen for 2019. Det avgjørende for vår konklusjon i dette tilfellet er at vi vurderer de mulige konsekvensene som små dersom fisken skulle være bærer av smittsom sykdom. Selv om det ikke kan utelukkes at fisken bærer slik sykdom, vil konsekvensene være små, ettersom det er få akvakulturanlegg med sjøsatt fisk i området.

Mellom lokalitet Revøy og lokalitetene Risholmen og Auenes er det ingen anlegg som driver oppdrett av fisk i sjø. Dette innebærer at det ikke er risiko for smitte av sykdom til anlegg som passerer under flyttingen av fisken. Dersom det lå andre anlegg mellom lokalitetene ville dette har gjort at flyttingen kunne hatt større konsekvenser for fiskehelsen.

Vi har i tillegg vurdert avstanden til akvakulturanlegg i nærheten av de brakkleggingsgruppene det flyttes til og fra. Dersom et anlegg lå tett opptil en av brakkleggingsgruppene ville dette medføre risiko for smittespredning til dette anlegget også, og derav alvorlige konsekvenser. Fra lokalitetene Risholmen og Auenes er lokalitetene Revøy og Nakkestad de nærmeste anleggene. Lokalitetene Revøy og Nakkestad ligger i samme brakkleggingsgruppe, og flytting mellom disse to anleggene er godkjent i den opprinnelige driftsplanen for 2019. Lokalitet Nakkestad har også vært brakklagt i 2019 frem til april.

Fra Revøy til nærmeste anlegg for oppdrett av fisk, lokalitet 33577-Kjeholmen II, er det over 10 kilometer. Kjeholmen II ligger i en annen brakkleggingsgruppe enn Revøy og Nakkestad. Fra Kjeholmen II er det ytterligere omtrent 35 kilometer til neste anlegg som driver oppdrett av fisk i sjø.

Avstanden mellom anleggene for oppdrett av fisk i sjø i dette området, slik de er beskrevet ovenfor, gjør at konsekvensene ved flytting av eventuelt smittet fisk vil være begrensede. Det kan ikke utelukkes at Kjeholmen II også vil kunne bli påvirket av en påvisning av en alvorlig smittsom sykdom på Revøy eller Nakkestad. Det er avhengig av hvilken sykdom det i tilfelle er snakk om. Vi mener likevel at konsekvensen av en eventuell smittespredning vil være så begrensede at det ikke er nødvendig å nekte godkjenning av denne driftsplanen ut fra hensynet til fiskehelse.

I deres kommentarer til oversendelse av saken til Hovedkontoret, skriver dere at denne problemstillingen vil oppstå annethvert år frem til Lillesand kommune har rullert kystsoneplanen sin i 2024. Vi vurderer driftsplaner for to år av gangen, men driftsplanen blir godkjent for bare ett kalenderår av gangen. Vi mener at det ikke var grunn til å nekte endringen i driftsplanen for 2019. Gjennom dette vedtaket tar vi ikke stilling til om driftsplanen vil bli godkjent frem til 2024.

Betydningen av om flyttingen er en intern flytting mellom lokaliteter eller kjøp/salg av fisk mellom forskjellige selskaper

Dere har anført at Mattilsynet ikke har vurdert om det er snakk om en intern flytting mellom lokaliteter eller kjøp/salg av fisk mellom ulike selskaper. Vi mener at dette ikke har betydning for vurderingen av fiskehelsen etter akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum. Sjøtransport av fisk over lange avstander vil kunne utgjøre en risiko for fiskehelsen uavhengig av formålet med transporten. Risikoen for smittespredning må vurderes konkret for hvert enkelt tilfelle.

5. Oppsummering av våre vurderinger og avsluttende kommentarer

Transportveien mellom lokalitetene det planlegges flyttet fisk fra og til 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 i underkant av 80 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.

Samtidig er det ingen akvakulturanlegg for oppdrett av fisk langs strekningen der fisken skal flyttes. Det er i tillegg lang avstand mellom lokalitetene det skal flyttes til og fra og til nærmeste akvakulturanlegg med oppdrett av fisk. Lokaliteter ligger så avgrenset til at konsekvensen av en eventuell smittespredning vil være begrensede.

Etter en samlet vurdering veier ikke de mulige konsekvensene av en eventuell smittespredning med flyttingen så tungt at vi har funnet grunn til å nekte endringen av driftsplanen i dette tilfellet. Hensynet til fiskehelse tilsier ikke at vi nekter driftsplanen, jf. akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd, andre punktum.

Vedtak

Hovedkontoret avstår fra å nekte endringen i driftsplanen for 2019, og endrer dermed regionens vedtak.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34

Orientering om rett til dekning av sakskostnader

Dere kan kreve å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Spørsmål og eventuelle krav om dette må rettes til vårt kontor innen tre uker.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, se forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Tilsvarende vedtak er sendt til Korshavn Havbruk AS.

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 SØR, Postboks 185 Sentrum, 5804 BERGEN

