

MOWI NORWAY AS AVD HOVEDKONTOR
Postboks 4102 Sandviken
5836 BERGEN

Deres ref:
Vår ref: 2019/242767
Dato: 11. juni 2021
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Mattilsynets klagesaksenhet gir medhold i klagen og omgjør vedtaket

Vi viser til Mowi Norway AS` (dere) delvis klage på Mattilsynet region Midts (regionen) vedtak om bruk av bløggebåten Taupo for transport og bløgging av fisk fra lokaliteten 22335 Storvika til fiskeslakteriet ST400.

Vi endrer regionens vedtak av 2. november 2019. I stedet for krav om 48 timers karantene skulle følgende vilkår for bløggebåten Taupo ved direkte overgang til oppdrag utenfor PD-sonen, vært ilagt:

- Etter endt levering ved slakteri skal det, før direkte overgang til oppdrag i de nasjonale overvåkingssonene for PD, gjennomføres vask og desinfeksjon av båtens laste- og lossesoner, med alt tilhørende utstyr og alle kontaktpunkter som kan utgjøre en smitemessig risiko. Det skal også gjennomføres vask og desinfeksjon av skrog et stykke over vannlinjen (området som utgjør forskjell i fribord mellom fullastet og tom båt) rundt båten.
- Gjennomført vask og desinfeksjon skal være attestert av veterinær eller fiskehelsebiolog.

Vi har vurdert at det ikke var nødvendig å ilegge et vilkår om karantene for Taupo, ved overgang til direkte oppdrag utenfor PD-sonen etter bløgging og transport av fisk fra lokaliteten Storvika med mistanke om PD. Basert på en teknisk gjennomgang av båten, innsyn i prosedyrer for biosikkerhet og internkontroll, samt inspeksjon av fartøyet, mener vi at et slik vilkår ikke i vesentlig grad kunne ha forventet å ytterligere redusere smitterisikoen knyttet til fartøyet.

Dere har etterlevd vilkåret som regionen ila i vedtaket. For å gi dere forutberegnelighet til en senere sak, i og med at forvaltningspraksis fremover vil være vilkårene nevnt over, har Mattilsynets klagesaksenhet likevel foretatt en prinsipiell behandling av klagen.

Uttrykkene slakte- og bløggebåter brukes på ulike måter i næringen, og er ikke definert i regelverket. Mattilsynet har i veileder for slakte- og bløggebåter beskrevet slike fartøy som «[...] et fartøy som har godkjenning for å slakte (bedøve og avlive) oppdrettet fisk til konsum etter regelverket for næringsmiddelhygiene og slakteriforskriften.» (Veileder slakte- og bløggebåter side 3). Dette er i tillegg fartøy som utelukkende brukes til transport av bløgget og død fisk. Slike fartøy kan også betegnes som mobile slakterier eller prosessbåter. Vi legger denne forståelsen til grunn, og vil i det videre bruke uttrykket bløggebåt.

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

Saken gjelder om det ved tillatelse til transport av bløgget fisk fra akvakulturanlegg Storvika til slakteriet ST400, skulle vært stilt vilkår om 48-timers karantene ved direkte overgang til oppdrag utenfor nasjonal PD-sone.

Anlegget Storvika var på tidspunktet for slaktingen og transporten omfattet av bekjempelsessonen i kontrollområdet for ILA i Aukra, Hustadvika, Molde, Ålesund og Vestnes kommuner, Møre og Romsdal fylke. Det ble ikke meldt om mistanke eller påvist ILA ved anlegget. Derimot ble det 10. oktober 2019 meldt om mistanke om PD SAV2.

Sykdommen ble ikke verifisert, og lokaliteten ble tømt 7. november 2019. Som følge av mistanken var lokaliteten underlagt restriksjoner, blant annet med forbud mot flytting av fisk uten tillatelse fra Mattilsynet.

Dere søkte 31. oktober 2019 om å få transportere og bløgge fisk fra anlegget Storvika til slakteriet ST400, ved bruk av bløggebåten Taupo. Bløgget fisk er død fisk som er avlivet ved blodtap fra hjernen. Regelverket oppstiller krav om at fisken skal være bedøvet før den avlives, jf. akvakulturdriftsforskriften § 34.

Regionen innvilget søknaden 2. november 2019. I vedtaket ble det stilt vilkår om at bløggebåten Taupo skulle gjennomføre forsvarlig rengjøring, desinfeksjon, og deretter 48 timers karantene før båten kunne forlate PD-sonen.

Dere påklaget 21. november 2019 den delen av vedtaket som omhandlet vilkåret. I klagebehandlingen har regionen opprettholdt sitt vedtak, og sendte derfor saken til endelig behandling ved Mattilsynets hovedkontor 6. januar 2020.

Klagers anførsler

Dere har anført at det ikke er grunnlag for å kreve karantene for bløggebåten Taupo i dette tilfellet, og at vedtaket er fattet på feilaktig grunnlag. I begrunnelsen har dere vist til flere ulike momenter.

Det vises til at regionen i sitt vedtak har vist til PD-forskriften, og at denne blant annet omhandler karantenetid for servicefartøy. Dere mener derimot at det er et tydelig skille mellom servicebåter og bløggebåter, og at bløggebåter ikke omfattes PD-forskriften § 10.

I tillegg mener dere at presiseringene som ble gjort i transportforskriften ved endring av denne i juli 2019, tydelig er knyttet til skillet mellom ulike fartøy. Dere har så vist til ulike momenter ved bløggebåter som dere mener gjør at det ikke bør stilles karantenekrav for slike fartøy. Dere viser til at:

- Alt er lukket i en bløggebåt, det er ingen vannutskifting og fisk slippes ikke tilbake i merd.
- Det skjer ikke utslipp fra fartøyet under slakting og transport, og det er heller ikke mulighet for at slik kontakt oppstår ettersom brønn for lagring av blodvann og fisk er fullstendig lukket. Blodvann blir i tillegg levert til slakteri ved levering av fisk.
- Dere anser bløggebåt som trygt med bakgrunn i at brønn/sirkulasjonssystemer aldri er i kontakt med fisk på lokaliteten, siden lastesystemet er tydelig atskilt fra bløggesystem, tanker og system for lossing.

Etter deres syn er bruk av bløggebåt pr i dag det alternativet for transport av slaktefisk som representerer laveste risiko. Eventuelt svikt i vaskeprosess av brønn/lossesystemet vil heller ikke få konsekvenser for smitterisiko på neste lokalitet, i tillegg til at det ved bruk av bløggebåt ikke er usikkerhet knyttet til om ventiler er åpne eller lukket.

Dere har vist til høringsnotatet av 14. desember 2018 om revisjon av transportforskriften, og begrunnelsen for innskjerpelsen av forskriftens karantenetid. Slik dere oppfatter høringsbrevet var begrunnelsen for endringene i transportforskriften først og fremst knyttet til risiko for smittespredning via brønn og rørsystem, og ikke via eventuell skrogsmitte. Ved fastsettelsen av endringene mener dere Mattilsynet tydelig presiserte at endringene ikke omfattet prosessbåter som utelukkende brukes til slaktning og bløgging av oppdrettsfisk.

Dere har i flere sammenhenger diskutert behovet for en forutsigbar regulering og håndhevelse av gjeldende regelverk. Etter deres syn representerer bløggebåtene en bedre smittesikring enn andre fartøy, og bør derfor unntas fra kravet om 48-timers karantene.

Relevant regelverk

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (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 av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (omsetnings- og sykdomsforskriften)

Forskrift 29. august 2017 nr. 1318 om tiltak for å forebygge, begrense og bekjempe pankreassykdom (PD) hos akvakulturdyr (PD-forskriften)

Forskrift 6. juni 2019 nr. 698 om kontrollområde for å forebygge, begrense og bekjempe infeksjøs lakseanemi (ILA) hos akvakulturdyr i Aukra, Hustadvika, Molde, Ålesund og Vestnes kommuner, Møre og Romsdal (kontrollområdeforskriften).

Førsteinstansens anførsler

Det fremgår av regionens vedtak at vilkåret om karantene ble ilagt for å hindre videre spredning av PD-virus. Vedtaket ble fattet med hjemmel i omsetnings- og sykdomsforskriften § 36, den lokale kontrollområdeforskriften § 4 og PD-forskriften §§ 8 og 10.

I oversendelsesbrevet til hovedkontoret har regionen i begrunnelsen vist til at lokaliteten Storvika var båndlagt på grunn av mistanke om PD SAV2. Etter PD-forskriften er det forbudt å flytte fisk inn til eller ut av et anlegg med mistanke om eller påvist PD, uten tillatelse fra Mattilsynet. I en eventuell tillatelse kan Mattilsynet stille krav om relevante smittereduserende tiltak.

Regionen er enig med dere om at bløggebåter vanligvis ikke blir ansett å være omfattet av bestemmelsene som gjelder servicefartøy etter PD-forskriftens § 10. Regionen har samtidig vist til definisjonen av servicefartøy i PD-forskriften § 3 bokstav h, og at det siden ensilasjebåter er å oppfatte som et servicefartøy, kan det også diskuteres om bløggebåter omfattes av definisjonen.

Regionen har så vist til at de mener det er en viss smittefare knyttet til bruk av bløggebåt som nylig har slaktet PD-infisert fisk. Det vises til at både fisken og blodvannet er smitteførende. Smitten vil samtidig bli eliminert ved tilfredsstillende rengjøring og desinfeksjon. Regionen gir uttrykk for at sannsynligheten for at bløggebåten etter et slikt oppdrag vil føre med seg smitte er liten, men at dersom fartøyet direkte etterpå skal utføre oppdrag utenfor PD-sonen, kan konsekvensene

av smitteoverføring bli svært alvorlige. Regionen mener derfor at risikoen i slike tilfeller ikke er neglisjerbar, og at det er relevant å kreve 48-timers karantene som et risikoreduserende tiltak.

Vår vurdering

1. Innledning

Sakens overordnede spørsmål er om det ved tillatelse til slakting og transport av bløgget fisk med bruk av bløggebåten Taupo, fra lokaliteten Storvika med mistanke om PD til slakteriet ST400, skulle vært stilt vilkår om 48-timers karantene ved direkte overgang til oppdrag utenfor nasjonal PD-sone.

Vi har først gjort en vurdering av det rettslige grunnlaget for å kunne ilegge vilkår om 48-timers karantene for bløggebåter, se pkt. 2. Deretter følger vår konkrete vurdering av om det i denne saken skal ilegges et slikt vilkår, se pkt. 3.

2. Rettslig grunnlag

2.1 Regelverkets generelle krav til karantene

Vi har først vurdert om det gjelder et generelt krav til karantene for bløggebåter, herunder ved direkte overgang fra oppdrag i PD-sonen til oppdrag utenfor PD-sonen.

PD-forskriften § 10 oppstiller krav til servicefartøy, servicepersonell og utstyr. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

«Servicefartøy og utstyr skal ikke forlate PD-sonen før de er forsvarlig rengjort og desinfisert. Gjennomført rengjøring og desinfeksjon skal være inspisert og attestert av veterinær eller fiskehelsebiolog.

Servicefartøy som har vært brukt i oppdrag med håndtering av levende fisk i akvakulturanlegg, skal i tillegg gjennomgå en karantenetid for å hindre spredning av smitte. Karantenetiden skal være på minst 48 timer fra rengjøringen er attestert.»

Bestemmelsens første ledd pålegger servicefartøy og utstyr forsvarlig rengjøring og desinfeksjon før det forlater PD-sonen. Andre ledd oppstiller i tillegg et generelt krav til 48-timers karantene for «[s]ervicefartøy som har vært brukt i oppdrag med håndtering av levende fisk i akvakulturanlegg».

Det første spørsmålet er om bløggebåter er å anse som «servicefartøy», slik at de er omfattet av de generelle kravene til rengjøring, desinfisering og karantene etter PD-forskriften § 10.

Det er enighet om at det også for bløggebåter gjelder krav til forsvarlig rengjøring og desinfisering mellom ulike oppdrag. Dette følger uansett av gjeldende krav i matloven § 19 første ledd og slakteriforskriften § 8 første ledd. Den videre vurderingen omhandler derfor kravet til karantene.

PD-forskriften § 3 bokstav h) definerer «servicefartøy» som «[b]åter og installasjoner som benyttes ved driftsmessige oppgaver i et akvakulturanlegg, inkludert ensilasjebåter som anløper flåte eller landbase, men unntatt fôrbåter.» Med «driftsmessige oppgaver» forstår vi oppgaver som i hovedsak går ut på å drifte akvakulturanlegget, og som pågår gjennom store deler av produksjonsfasen.

Som nevnt over er bløggebåter beskrevet som «[...] et fartøy som har godkjenning for å slakte (bedøve og avlive) oppdrettet fisk til konsum etter regelverket for næringsmiddelhygiene og slakteriforskriften.» Det er videre i veilederen for slakte- og bløggebåter gitt en nærmere beskrivelse av hvordan bløggebåter brukes (Veileder slakte- og bløggebåter side 3):

«På noen båter som slakter til konsum, blir fisken bedøvet, avlivet, bløgget og oppbevart i kar med isvann eller i RSW- tanker for levering til et mottaksanlegg, som oftest et landbasert slakteri. På andre båter blir fisken også sløyd, filetert og pakket. I noen tilfeller brukes båtene til planlagt slakting av hele merder. I andre tilfeller brukes båtene til nødslakting (beredskapsslakting) av hele merder eller deler av merder med syk eller skadet fisk.»

Bløggebåter er altså fartøy som brukes til slakting av fisk. Slakting har tradisjonelt sett blitt utført ved landbaserte slakterier, noe det i stor grad fortsatt blir, og har derfor ikke vært ansett som en del av «driftsmessige oppgaver i et akvakulturanlegg». Ved fastsettelsen av PD-forskriften i 2017 var bruken av bløggebåter lite utbredt, og var ikke i vesentlig grad tenkt på ved utformingen av PD-forskriften § 10.

Utviklingen av bløggebåter og ny teknologi har imidlertid gjort det mulig å flytte deler av slakteprosessen ut av de landbaserte slakteriene og over til spesialkonstruerte fartøy. Selv om størstedelen av fisken fortsatt slaktes ved landbaserte slakterier, har bruken av bløggebåter økt betydelig siden PD-forskriften ble fastsatt. Denne utviklingen har resultert i at slaktingen kan starte allerede ved merdkanten. Dette reiser spørsmål om slakting i dag skal anses som «driftsmessige oppgaver i et akvakulturanlegg», og da slik at bløggebåter inngår i begrepet «servicefartøy».

At slakting med bruk av bløggebåt skjer mens fartøyet ligger ved anlegget, og at slaktingen er en nødvendig del av produksjonen av fisk, kan tilsi at det er å anse som «driftsmessige oppgaver i et akvakulturanlegg». Samtidig starter slakteprosessen i de fleste tilfeller etter at fisken har nådd slakteklar størrelse, noe som skjer mot slutten av en produksjonssyklus. Vi mener derfor at det er mer naturlig å anse slakting som en del av uthenting av et produkt etter at produksjonsfasen er gjennomført, og som første del i den videre foredlingen. Vi mener også det har betydning at bløggefartøy ikke brukes ved utførelsen av de oppgavene som naturlig inngår i «driftsmessige oppgaver». Disse må naturligvis også gjennomføres mens slaktingen pågår, men utføres med bruk av annet utstyr og andre fartøy enn bløggebåter.

Vår tolkning er etter dette at bløggebåter ikke utfører «driftsmessige oppgaver i et akvakulturanlegg». Slike fartøy er følgelig ikke å anse som et «servicefartøy», jf. PD-forskriften § 3 bokstav h). Som følge av det omfattes ikke bløggebåter av det generelle kravet til karantene etter PD-forskriften § 10 andre ledd.

Transportforskriften § 20a oppstiller også et generelt krav til karantene for visse oppdrettsfartøy. Det ble imidlertid ved endringen av § 20 a vurdert om kravet til karantene også skulle gjelde for bløggebåter, se vårt saksnummer 2018/281013-27. Mattilsynet konkluderte med at det ikke var ment at bløggebåter «som aldri benyttes til å transportere levende fisk» skulle være regulert av kravene i bestemmelsen. Det ble samtidig gitt uttrykk for at bløggebåter som både brukes til bløgging av fisk og som transportenhet for levende akvakulturdyr, såkalte kombifartøy, er underlagt tilsvarende krav til karantene som regulære brønnbåter.

2.2 Hjemmel for å ilegge krav om karantene ved enkeltvedtak i konkrete tilfeller

Det neste spørsmålet er om Mattilsynet har hjemmel til å ilegge vilkår om karantene i konkrete tilfeller, ved bruk av enkeltvedtak.

2.2.1 Omsetnings- og sykdomsforskriften § 36

Regionens vedtak er blant annet hjemlet i omsetnings- og sykdomsforskriften. Den lokale kontrollområdeforskriften for ILA ble fastsatt med hjemmel iblant annet denne bestemmelsen.

Det følger av bestemmelsens første ledd at Mattilsynet kan opprette et kontrollområde ved påvisning av sykdom som fremgår av liste 2 i vedlegg 1 til omsetnings- og sykdomsforskriften. I tillegg oppstiller § 36 ulike påbud, forbud og tiltak som en kontrollområdeforskrift kan inneholde. Bestemmelsens andre ledd slår fast at en fastsatt kontrollområdeforskrift, ikke vil være til hinder for at Mattilsynet ved enkeltvedtak kan ilegge mer vidtgående tiltak enn det som følger av forskriften, dersom det «er nødvendig for å begrense eller bekjempe sykdommen [...]».

Bestemmelsen gir altså ikke i seg selv hjemmel til å ilegge krav om karantene. Hvilke krav som kan ilegges ved enkeltvedtak med hjemmel i en forskrift avhenger av bestemmelsene i den enkelte forskriften. Samtidig innebærer § 36 andre ledd at selv om en kontrollområdeforskrift ikke gir konkrete krav til karantene, er ikke Mattilsynet forhindret i å ilegge et slikt krav så lenge andre bestemmelser i regelverket åpner for det.

2.2.2 Kontrollområdeforskriften for ILA i Aukra kommune m.fl., Møre og Romsdal

Regionen har også vist til den lokale kontrollområdeforskriften § 4. Vi går ut ifra at det er bestemmelsens andre ledd regionen har ment. Bestemmelsen lyder:

«Det er forbudt å føre akvakulturdyr fra anlegg i bekjempelsessonen ut av bekjempelsessonen uten tillatelse fra Mattilsynet. Forbudet gjelder også føring av akvakulturdyr til slakteri eller tilvirkingsanlegg.»

Formålet med kontrollområdeforskriften «er å forebygge, begrense og bekjempe sykdommen infeksjøs lakseanemi (ILA)», jf. § 1. Det er dette formålet forskriftens bestemmelser og eventuelle enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskriften, skal ivareta. Vedtak som derimot er fattet for å oppnå et annet formål enn hensynet til å hindre smittespredning av ILA, faller utenfor kontrollområdeforskriftens virkeområde.

Slik vi vurderer regionens vilkår om karantene, ble dette oppstilt for å unngå smittespredning av PD ut av den nasjonale PD-sonen, på grunn av at det var mistanke om PD ved lokaliteten Storvika. Vilkåret ble med andre ord oppstilt for å oppnå et annet formål enn det som er formålet med den lokale ILA-forskriften. Et slikt vedtak gir kontrollområdeforskriften for ILA ikke gir hjemmel for.

Dette innebærer at hverken omsetnings- og sykdomsforskriften § 36 eller den daværende lokale kontrollområdeforskriften § 4 første ledd, ga hjemmel til å ilegge vilkår om karantene i denne saken. Virkningen av at bestemmelsene var en del av vedtakets hjemmelsgrunnlag er behandlet i punkt 2.2.5.

2.2.3 PD-forskriften § 8 første og fjerde ledd

Regionens vedtak er også hjemlet i PD-forskriften § 8 første ledd:

«Det er forbudt å flytte fisk inn til eller ut av et akvakulturanlegg med mistanke om eller påvist PD uten tillatelse fra Mattilsynet.»

Etter bestemmelsen må Mattilsynet gi tillatelse for at fisk fra akvakulturanlegg med mistanke om eller påvist PD kan flyttes til eller fra et slikt anlegg. Dette gjelder også ved transport av død fisk, slik som i

denne saken. En naturlig språklig forståelse av ordet «fisk» vil for de fleste både omfatte levende og død fisk. I tillegg vil det også ved transport av død fisk kunne være fare for spredning av smitte, selv om sannsynligheten på generelt grunnlag vil være lavere. Hensynet bak bestemmelsen og forskriften tilsier derfor at også transport av død fisk fra lokaliteter med mistanke om eller påvist PD må ha tillatelse fra Mattilsynet.

Etter PD-forskriften § 8 fjerde ledd følger det at:

«[v]alg av slakteri for slakting av fisk fra akvakulturanlegg med mistanke om eller påvist PD [...] godkjennes av Mattilsynet».

Etter bestemmelsen må oppdrettere ha godkjenning fra Mattilsynet om hvor slakting av fisk fra lokaliteter med mistanke om eller påvist PD skal gjennomføres. Kravet gjelder uavhengig av om oppdretteren ønsker å slakte ut fisken ved et landbasert slakteri, eller ved bruk av et mobilt slakteri som en bløggebåt.

Før transport og slakting av fisk fra lokaliteter med mistanke om eller påvist PD kan starte, må Mattilsynet altså ta stilling til søknaden og enten gi tillatelse eller avslag, på bakgrunn av en faglig vurdering. En slik tillatelse, evt. et avslag, fattes gjennom enkeltvedtak, jf. PD-forskriften § 14. Det følger av den ulovfestede vilkårlæren at Mattilsynet kan stille vilkår til begunstigende vedtak som hører under forvaltningens skjønn. Dette er lagt til grunn av Høyesterett i flere avgjørelser. Vilåret må imidlertid ha saklig sammenheng med vedtaket, og det kan ikke være uforholdsmessig tyngende.

Det er ikke tvilsomt at det er opp til Mattilsynets faglige skjønn å avgjøre om en omsøkt transport og slakting skal godkjennes eller avslås. Kommer Mattilsynet til at søknaden kan godkjennes, gir den ulovfestede vilkårlæren tilsynet hjemmel til å oppstille vilkår til godkjenningen.

Spørsmålet er da om et vilkår om krav til karantene har saklig sammenheng til godkjenningen av slakting og transport, og om vilåret er uforholdsmessig tyngende.

Hvorvidt et vilkår om karantene har saklig sammenheng med vedtaket, beror i stor grad på en vurdering av om vilåret har en klar forbindelse til vedtaket som vilåret knytter seg til, eksempelvis ved å fremme formålet som hjemmelsgrunnlaget til vilåret skal ivareta.

Regionens vedtak om godkjenning innebar at Taupo kunne bløgge fisken ved lokaliteten Storvika V om bord på fartøyet, for deretter å transportere fisken til slakteriet ST400. Vilåret om karantene ble stilt som følge av at fisken ved lokaliteten hadde mistanke om PD. Regionen mente derfor at det kunne utgjøre en fare for spredning av PD ut av den nasjonale PD-sonen, dersom fartøyet gikk direkte til oppdrag i de nasjonale overvåkingssonene.

Hensynet bak kravet om at slakting fra lokaliteter med mistanke om eller påvist PD skal godkjennes av Mattilsynet, er å ivareta forskriftens formål. Dette innebærer blant annet å «hindre at PD etablerer seg» i de nasjonale overvåkingssonene, jf. forskriftens § 1. Vilåret om karantene ble oppstilt for nettopp å hindre spredning ut av den nasjonale PD-sonen, og må således sies å fremme formålet som hjemmelsgrunnlaget, PD-forskriftens § 8 første og fjerde ledd, skal ivareta. Etter vårt syn må det derfor sies at det er en nær forbindelse mellom vedtaket og vilåret. Vi er derfor kommet til at vilåret har saklig sammenheng med vedtaket.

Det avgjørende for om det i forbindelse med godkjenning av transport og slaktning kan ilegges vilkår om karantene, er etter dette om et slikt vilkår er uforholdsmessig tyngende eller ikke. Vi vil foreta en slik vurdering dersom vi i det følgende kommer til at det i denne saken bør ilegges karantene.

2.2.4 Matloven §§ 19 første ledd og 23 første ledd

Matloven § 19 første ledd inneholder et krav til aktsomhet blant annet for å hindre spredning av alvorlige sykdommer. Bestemmelsen lyder:

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

Etter matloven § 23 første ledd kan Mattilsynet «fatte nødvendige vedtak» for blant annet å sikre at kravet til aktsomhet etter § 19 første ledd overholdes. I forarbeidene til matloven § 23 uttales det at «Bestemmelsen er således å se på som en form for generalfullmakt for tilsynet til å kunne fatte proporsjonale/forholdsmessige vedtak».

PD er en smittsom dyresykdom som omfattes av § 19 første ledd. De nevnte bestemmelsene gir dermed Mattilsynet hjemmel til å fatte vedtak om 48-timers karantene også for bløggébåter, dersom det anses nødvendig og forholdsmessig. Om Mattilsynet skal benytte adgangen matloven § 19 første ledd gir til å ilegge et vilkår om karantene, må imidlertid vurderes konkret og på bakgrunn av de faktiske omstendighetene i det enkelte tilfellet.

Vi viser her til dom fra Haugaland og Sunnhordland tingrett i sak 20-168401TVI-THOS. Saken gjaldt blant annet spørsmål om Mattilsynet hadde hjemmel til å fatte enkeltvedtak om karantene etter bløgging og transport av fisk fra lokalitet i lokal bekjempelsessone for PD, før overgang til oppdrag utenfor bekjempelsessonen. Retten kom til at Mattilsynet hadde hjemmel til å fatte slikt vedtak, og at adgangen ikke var begrenset av at den lokale kontrollområdeforskriften for PD ikke ila bløggébåter å gjennomgå karantene før oppdrag utenfor bekjempelsessonen.

2.2.5 Konsekvenser ved feil hjemmelshenvisning

Vi har over i punkt 2.2.1 og 2.2.2 kommet til at omsetnings- og sykdomsforskriften § 36 og kontrollområdeforskriften for ILA i Aukra kommune m.fl., Møre og Romsdal, ikke ga hjemmel til å ilegge vilkår om karantene. Konsekvensen av en slik feil kunne være at vedtaket skulle anses ugyldig. Hvorvidt det er nødvendig å vurdere vedtakets ugyldighet, avhenger i første omgang av om vedtaket kan anses gyldig på tross av feilen. Etter forvaltningsloven § 41 vil et enkeltvedtak være gyldig på tross av saksbehandlingsfeil «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Det følger av legalitetsprinsippet at enkeltvedtak må ha hjemmel i lov eller forskrift. Fatter et forvaltningsorgan et enkeltvedtak uten at det foreligger hjemmel, vil det anses som en saksbehandlingsfeil som har virket inn på vedtakets innhold, siden vedtaket vil være ulovlig.

I punktene 2.2.4 og 2.2.5 har vi kommet til at Mattilsynet i denne saken hadde hjemmel til å fatte enkeltvedtak med vilkår om karantene i PD-forskriften § 8 første og fjerde ledd, og matloven § 19 første ledd. Siden regionen vurderte vilkåret opp mot PD-forskriften § 8 første ledd, er det uten betydning at regionens vedtak også er hjemlet i bestemmelser som ikke gir hjemmel for et slikt vilkår. Vedtaket er derfor ikke fattet i strid med legalitetsprinsippet, og det er «grunn til å regne med at feilen

ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Vedtaket er med det gyldig på tross av feilen, jf. forvaltningsloven § 41.

Det har i denne saken også betydning at vedtaket er blitt overprøvd av klagesaksenheten. I juridisk teori anføres det at «[f]ørsteinstantens feil ofte vil være uten betydning dersom vedtaket er blitt overprøvd ved klagebehandling». Dette har sammenheng med at det springende punktet er om «feilen kan antas å ha påvirket det endelige vedtaket». Siden klagesaksenheten har tatt hensyn til feilen, og vurdert spørsmålet om karantene opp mot bestemmelsene som gir hjemmel, ville det endelige vedtaket uansett vært gyldig.

3. Konkret vurdering av om det skal ilegges vilkår om 48-timers karantene

Vi har over kommet til at Mattilsynet kan ilegge vilkår om karantene i enkelt tilfeller, ved bruk av enkeltvedtak, jf. PD-forskriften § 8 første og fjerde ledd og matloven § 19 første ledd. Det forutsetter imidlertid at et slikt vilkår er nødvendig for å oppnå formålet og hensynet bak bestemmelsene, og at vilkåret er innenfor rammene av den ulovfestede vilkårs læren.

Spørsmålet er da om det i denne saken var nødvendig å ilegge et vilkår om 48-timers karantene for bløggébåten Taupo etter utført slakting ved lokaliteten Storvika og etterfølgende transport, ved direkte overgang til oppdrag utenfor den nasjonale PD-sonen.

Sentralt for dette spørsmålet er om direkte overgang til oppdrag utenfor PD-sonen, etter gjennomført oppdrag, kan innebære en uakseptabel fare for smittespredning av PD. I denne vurdering har det betydning hva slags smitterisiko direkte overgang kan innebære.

3.1 Utgangspunktet for vurderingen av smitterisiko

Smitterisiko beror på en samlet vurdering av sannsynligheten for smittespredning og konsekvensene av smittespredning (smitterisiko = sannsynlighet x konsekvens). Det er produktet av de to størrelsene som skal komme til uttrykk i konklusjonen. Dette innebærer at i tilfeller hvor sannsynligheten for smitteoverføring er lav, vil den samlede smitterisikoen likevel kunne vurderes som høy, dersom konsekvensene av smitteoverføring vurderes som tilstrekkelig store.

Smittespredning av alvorlige sykdommer vil i de aller fleste tilfeller innebære store og alvorlige konsekvenser. Dette gjelder særlig spredning av PD ut av den nasjonale PD-sonen. Langt på vei har målsettingen om å hindre spredning av PD ut av PD-sonen lyktes. Konsekvensene av at PD spres til områder som er fri for sykdommen, vil derfor være særdeles store og alvorlige, både for fisken, virksomhetene og områdene som rammes.

Hvor stor smitterisikoen er i dette tilfellet avhenger derfor av sannsynligheten for smittespredning. Siden konsekvensene ved smittespredning er store, må sannsynligheten være tilsvarende lav for at den samlede smitterisikoen ikke skal overstige det nivået som tilsier karantene.

3.2 Sannsynligheten for smittespredning

Det er sannsynligheten for smittespredning fra bløggébåten til områder i de nasjonale overvåkingssonene for PD som må vurderes. Sannsynligheten for smitte knyttet seg til direkte overgang til oppdrag utenfor PD-sonen etter utført bløgging ved lokaliteten Storvika og transport av bløgget fisk.

Krav til karantene oppstilles i visse situasjoner for i størst mulig grad å være sikker på at akvakulturrelaterte fartøy ikke bidrar til smittespredning av alvorlige sykdommer. I regelverket retter karantenekravet seg først og fremst mot brønnbåter og andre akvakulturrelaterte servicefartøy, men det kan som tidligere redegjort for også være aktuelt for bløggebåter. Kravet er særlig tiltenkt å eliminere smitte som kan spres via et fartøys brønn, rørsystemer, overflater/utstyr som er i direkte kontakt med biologisk materiale, og i en viss grad skrog. I tillegg kan karantenekravet redusere kippkjøring mellom den nasjonale PD-sonen og de nasjonale overvåkingssonene, og derigjennom ha en indirekte smittereduserende effekt.

Vurderingen av sannsynligheten for smittespredning fra Taupo bygger på en grundig og konkret gjennomgang av den aktuelle bløggebåten, blant annet ved presentasjon av fartøyet og fysisk inspeksjon 22. april 2021. Ved inspeksjonen ble tekniske systemer, prosedyrer og internkontrollsystemer gjennomgått.

a. Smittespredning via fartøyets overflater, brønn og rørsystemer

Tiltaksplanen for PD del III, punkt 6 omhandler smittesikker transport. Punkt 6.1 omtaler bl.a. risiko koblet til brønnbåter, i dette tilfellet ved kippkjøring mellom overvåkingssonene og PD-sonen. Her sies det at «risikoen for smittespredning via båtens brønn og rørsystemer ved levering av fisk til et slakteri i PD-sonen uten karantenetid før retur til overvåkingssonene er høy», se side 34. Smittefaren er koblet til at smitteholdig materiale fra fisk og blodvann kan bli liggende igjen i fartøyets brønn og rørsystemer, og ved neste anleggsbesøk, gjennom åpne sirkulasjonssystemer, lekke ut til omgivelsene. Brønnbåter har generelt brønnrom med store overflater, samt komplekse rørsystemer med store rørvolumer og krevende vann-behandlingsystemer å holde rene, som luftere og filtre.

Bløggebåter er også pålagt å gjennomføre tilstrekkelig rengjøring og desinfeksjon mellom ulike oppdrag. Etter gjeldende krav i matloven § 19 første ledd, slakteriforskriften § 8 første ledd og IK-akvakultur må båtene gjennomføre og dokumentere vask og desinfeksjon mellom ulike oppdrag. Ved tilfredsstillende utførelse skal smitte i all hovedsak elimineres, forutsatt at bløggebåten designmessig er konstruert for å ivareta biosikkerhet, og at vaskeprosedyrer og internkontrollsystemer er tilfredsstillende.

Del III, punkt 6.2 i PD planen omtaler krav til prosessbåter som slakter og bløgger fisk. Her uttales det; «Risiko ved bruk av en prosessbåt som avliver all fisk før den forlater en lokalitet og enten overfører alt prosessvann til slakteri eller behandler prosessvannet før utslipp og ikke tar inn vann på annet sted enn ved lokaliteten der den henter fisk, kan sidestilles med bruk av brønnbåt som går 100 prosent lukket og ikke tar inn vann i PD-sonen, altså lav smitterisiko», se side 34-35.

Under punkt 7 i PD-planen, «Overgang til lukket slakting», omtales bløggebåter nærmere: «Et alternativt tiltak som ytterligere vil redusere smitterisikoen knyttet til transport [av]slaktefisk, er overgang til bruk av såkalt «bløggebåt». Risikoen for videre spredning av smitte vurderes som lav dersom det ved slakting av infisert fisk benyttes båter som er konstruert for avlivning og bløgging ved «merd-kanten» og som har systemer for å ta vare på og losse så vel prosess/transportvann som slaktet fisk i lukket forbindelse direkte til slakteriet.», se side 36.

Punktene ovenfor begrunnes ut ifra en del prinsipielle forskjeller mellom brønnbåter og bløggebåter, som reduserer risikoen for smitteoverføring fra bløggebåter til nye lokaliteter. Disse forskjellene er koblet til teknisk- og designmessige forhold, samt bruksmønster for båtene. Det er viktig å understreke at vurderinger knyttet til disse faktorene må relateres til det enkelte fartøy.

b. Teknisk og designmessige forhold og rutiner for renhold

Taupo er en spesialkonstruert bløggébåt som ikke inneholder åpne sirkulasjonssystemer mot sjø som en er avhengig av ved lasting eller lossing av fisk, og skroget er derfor å betrakte som helt lukket. Det er adskilte laste- og lossesystemer og ingen kontaktpunkter, felles sløyfer eller felles ventiler mellom disse. Tankene der fisken oppbevares holdes «hermetisk» lukket under transport, og det er heller ikke behov for å kunne åpne ventiler for inntak av vann siden en utelukkende transporterer bløggjet fisk. Det er gode skiller mellom lasteområde på dekk og slakterideler, med bløggeavdeling og tanker for lagring av fisk. Det er terskel mot overløp fra slakteri mot sjø, og bløggeavdeling dreneres til lukket blodvannstank.

Lasteområdet utendørs fremstår som godt avgrenset ift. slakteavdelingen. Alle overflater og sorteringsbord med slanger inn til båten slakteri, vaskes og desinfiseres ved lokaliteten. Pumper, rør og lasteslanger vaskes, med påfølgende ozonering, mens såpevann går til blodvannstanken. Skuteside ved lasteområdet vaskes og desinfiseres før lokaliteten forlates.

Ved ankomst slakteri leveres fisk og blodvann til fabrikk med avsiling i eget rom og med drenering til renseanlegg. Blodvann/prosessvann/vaskevann som er samlet på blodvannstank om bord, leveres til renseanlegg på slakteri. Det er altså ingen blodvannsbehandling om bord på Taupo med påfølgende utslipp.

Etter tømning av båten lagringstanker for fisk foretas CIP rengjøring av tanker og rør, samt lossepumpe og losseslange. Vaskevann leveres til renseanlegg på land.

Risiko for smitteoverføring fra skrogsmitte omtales i PD-planens del III, punkt 6.1 som lav, men vi er ikke kjent med vitenskapelig arbeid som kvantifiserer en slik risiko. I «Svar på bestilling vedrørende krav om karantene for brønnbåter og servicebåter ved overgang mellom visse typer oppdrag» fra Veterinærinstituttet datert 28. februar 2021 diskuteres også spørsmålet om 48 timers karantene kan ha en effekt for skrogsmitte. Spørsmålet er også relevant ift. bløggébåter og det gjengis under i sin helhet;

«Det er generelt liten sannsynlighet for at skrogsmitte fører til spredning av sykdom. Men krav til en god hygienisk konstruksjon er stilt i Transportforskriftens §8 og dekk, skuteside og utstyr som er plassert på båten er ikke unntatt fra krav om vask og desinfeksjon i forskriftens §20. For den delen av skroget som er over vann kan både opptørking og sollys (UV-lys) ha en smittereduserende effekt i en karanteneperiode, først og fremst i den varme årstida, mens redusert smitte ved fortykning eller utvasking kan være en mulig konsekvens av dårlig vær, regn og vind.

Veterinærinstituttet har ingen dokumentasjon som belyser hvordan eventuell skrogsmitte vil bli påvirket av karantene, men ser det som sannsynlig at for dekk og skuteside over vannlinja kan en 48 timers karantene mellom oppdrag i noen tilfeller ha en smittereduserende effekt. Dersom det ønskes en effektiv smittefjerning på skrog vil slipsetting gi god mulighet for en tilfredsstillende vask og desinfeksjon», se Veterinærinstituttets svarbrev side 4.

Selv om det fremgår at Veterinærinstituttet mener at 48 timers karantene i noen tilfeller kan ha smittereduserende effekt på skrogsmitte, mener vi den samlede risikoen knyttet til bløggébåten Taupo, der bruksmønster er et viktig element (se under), tilsier at karantene ikke er påkrevet for å redusere risiko knyttet til skrog.

Vi mener imidlertid at renhold og desinfeksjon av skutesiden over vannlinjen på områder som eksponeres for mulig smitteholdig material ifm. lasting eller lossing, samt regelmessig vedlikehold og behandling av skrog over og under vannlinjen for å unngå groe, er nødvendig for ytterligere å redusere sannsynligheten for at smitte via skrog overføres, enten fra anlegget der en henter fisken eller knyttet til lossing av fisken ved slakteriet. Faste dokumenterbare rutiner som sikrer dette, er en nødvendig forutsetning for å kunne unngå karantene ved overgang mellom nasjonal PD-sone og overvåkingssonen.

Ettersom fribord på bløggebåten ved lasting og lossing kan forandre seg opptil en meter, kan dette området på skutesiden over vannlinjen rundt hele båten eksponeres for biologisk materiale, som kan være smitteholdig. Vask og desinfeksjon av dette området, eventuelt ved bruk av steaming, før overgang til lokaliteter i PD-overvåkingssonene, vil ytterligere redusere risiko for overføring av smitte via skrog.

c. Bruksmønster

Taupo er som tidligere nevnt en bløggebåt designet for utelukkende å slakte fisk og deretter transportere den i nedkjølt tilstand til slakteri. Den kan ikke transportere levende fisk og den tar heller ikke oppdrag relatert til håndtering av levende fisk, for eksempel knyttet til lusebehandling. Den legger heller ikke opp til å være innom flere anlegg før levering til slakteri.

Dette betyr at Taupo primært er tenkt å ha kontakt mot matfiskalokaliteter med slaktbar fisk, dvs. et godt stykke ut i påvekstfasen i sjø. Konsekvensene av å introdusere smitte i en populasjon mot slutten av produksjonsfasen i sjø kan også bli betydelige, men generelt vil konsekvensene og risiko for videre spredning kunne reduseres, siden fisken vil kunne slaktes.

Generelt mener vi imidlertid at sannsynligheten for overføring av smitte fra en bløggebåt til et matfiskanlegg også er betydelig lavere enn hva gjelder en brønnbåt, bl.a. siden det ikke vil kunne være restsmitte koblet til åpne brønn- eller sirkulasjonssystemer.

d. Oppsummering av risiko for smittespredning

Risikobegrepet omtales i denne sammenheng som produktet av sannsynlighet multiplisert med konsekvens. Vi mener at samlet gjennomgang av teknisk design og prosedyrer tilsier at sannsynligheten for smitteoverføring etter vask og desinfeksjon av Taupo er lav. Konsekvensen av smitteoverføring til en populasjon som nærmer seg slutten av påvekstfasen vil også generelt være lavere enn ved introduksjon av smitte tidlig i produksjonsfasen i sjø.

Samlet sett vurderer vi risikoen for smittespredning fra Taupo, med gjennomtenkte biosikkerhetsprosedyrer, som lavere enn fra brønnbåter. Vi understreker at sammenligninger med brønnbåter er av generell karakter. Som for bløggebåter kan det også for brønnbåter være store forskjeller, både teknisk og designmessig ift. egnethet for vask og desinfeksjon, og knyttet til kvaliteten på tilhørende biosikkerhetsprosedyrer. Brønnbåter kan også ha ulike bruksmønstre som kan påvirke konsekvensvurderinger.

Basert på vurderingen over er vi kommet til at karantenekrav på 48 timer etter gjennomført og godkjent vask og desinfeksjon av lasteområde, bløggeavdeling, brønn og lossesystemer, samt skrog, ikke i vesentlig grad kan forventes å ytterligere redusere smitterisikoen knyttet til Taupo, ved direkte overgang til oppdrag utenfor den nasjonale PD-sonen. Vår vurdering er derfor at det i denne saken

ikke var nødvendig å ilegge et slikt vilkår. Vurderingen er som tidligere nevnt basert på en teknisk gjennomgang av båten, innsyn i prosedyrer for biosikkerhet og internkontroll, samt inspeksjon av fartøyet.

3.3 Risiko knyttet til kippkjøring

Kippkjøring, dvs. vedvarende brønnbåttrafikk frem og tilbake mellom PD-sonen og de nasjonale overvåkingssonene, vurderes å kunne utgjøre en risiko for spredning av PD. Denne risikoen er i vesentlig grad koblet til båtens brønn og rørsystemer. Selv om smittefaren fra et fartøys brønn og rørsystemer isolert sett anses lav, vil smittefaren øke desto flere transporter som går mellom sonene. Tiltaksplanen for PD gir uttrykk for at det kan åpnes for kippkjøring uten pålagt karantene, dersom det settes inn tiltak som reduserer sannsynligheten for smittespredning til et akseptabelt nivå. Slike risikoreducerende tiltak er lukket transport og slakt, og at ballastvann og transportvann ikke tas inn i PD-sonen, og slippes ut i overvåkingssonen. Iverksettelse av slike tiltak er imidlertid ikke ensbetydende med at smittefaren reduseres til et akseptabelt nivå.

PD planen, del 3, pkt. 6.2. omtaler også bløggebåter og vurderer risikoen ved bruk av slike som lav, og sidestilt med en brønnbåt som går lukket og ikke tar inn vann i PD-sonen.

Gjennom vår prinsipielle behandling av denne klagen, der det åpnes for at Taupo ikke skal pålegges karantene, vil en i større grad kunne forvente trafikk av slike fartøy mellom PD-endemisk område og de nasjonale overvåkingssonene. Vi er innforstått med at hyppigere trafikk vil kunne øke risikoen for smittespredning. For bløggebåten Taupo mener vi imidlertid at et 48-karantenekrav ikke i vesentlig grad kan forventes å redusere smitterisiko, til tross for at båten har transportert fisk med mistanke om PD. Vi gjentar imidlertid at krav til tiltak mot smitte koblet til mulig tilgrising av skutesiden over vannlinjen bør ilegges som vilkår i stedet for karantene.

Det avgjørende for ikke å pålegge karantene for Taupo er at en kan dokumentere velfungerende løsninger for effektiv vask og desinfeksjon, med gode internkontrollrutiner.

På et generelt grunnlag mener vi at overgang til spesialdesignede bløggebåter representerer et viktig skritt for å redusere risiko for spredning av smittsomme sykdommer i norsk oppdrettsnæring. På samme måte mener vi fartøy utelukkende brukt til smolttransport vil være positivt. «Flerbruksbåter» ment for transport av både smolt og slaktefisk, der en også tar oppdrag relatert til for eksempel lusekontroll, kan introdusere smitte i tidlig fase av produksjonen. Med store og komplekse brønn- og rørsystemer, filtre og pumper, må det stilles strenge krav til vask- og desinfeksjonssystemer og tilhørende prosedyrer. Biosikkerhetsmessig mener vi generelt sett at risikoen knyttet til slike båter er høyere enn ved bruk av spesialdesignede bløggebåter. Vi gjentar imidlertid at det innen begge disse fartøygruppene kan være store forskjeller ift. hvordan biosikkerheten blir ivaretatt.

Konklusjon

Mattilsynets klagesaksenhet endrer regionens vedtak. I stedet for krav om 48 timers karantene skulle følgende vilkår for bløggebåten Taupo ved direkte overgang til oppdrag utenfor PD-sonen etter gjennomført transport og bløgging av fisk fra lokaliteten 22335 Storvika til slakteriet ST400, vært ilagt:

- Etter endt levering ved slakteri skal det, før direkte overgang til oppdrag i de nasjonale overvåkingssonene for PD, gjennomføres vask og desinfeksjon av båtens laste- og lossesoner, med alt tilhørende utstyr og alle kontaktpunkter som kan utgjøre en smitemessig risiko. Det skal også gjennomføres vask og desinfeksjon av skrog et stykke over vannlinjen (området som utgjør forskjell i fribord mellom fullastet og tom båt) rundt båten.

- Gjennomført vask og desinfeksjon skal være attestert av veterinær eller fiskehelsebiolog.

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 jf. matloven § 19 første ledd, jf. PD-forskriften § 8 første og fjerde ledd, jf. § 14.

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.

Med hilsen

Solveig Bjørnerud Khan
seksjonssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*