

Hav Line Gruppen AS
v/ advokatkontoret Thommessen AS
Pb 43 Nygårdstangen
5838 Bergen

Deres ref

Vår ref
20/3652-11

Dato
19. februar 2021

Svar på klage på forlenget dispensasjon

Det vises til klage over avslag på forlenget dispensasjon etter forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer av 28. juni 2013 nr. 844 (fiskekvalitetsforskriften) §§ 17 og 39. Departementet tar klagen til følge på nærmere bestemte vilkår.

1. Sakens faktum og saksgang

Sakens faktum forutsettes kjent for klager, og det vises derfor til tidligere kommunikasjon om dette, jf. forvaltningsloven § 25 annet ledd annet punktum. Her skal bare enkelte deler av den seneste saksgangen gjentas.

Den 16. mai 2019 fikk Hav Line Gruppen AS ("Hav Line") innvilget en midlertidig dispensasjon på gitte vilkår fra fiskekvalitetsforskriften § 17 til og med 1. juli 2020. Dispensasjonen gjaldt for fartøyet MS «Norwegian Gannet», kjenningssignal LFSG og IMO nr. 9829083 ("Skipet"). Bakgrunnen for den midlertidige dispensasjonen var bl.a. å sikre at Bergen tingrett kunne få behandlet Hav Lines krav om ugyldighet av kongelig resolusjon av 21. juni 2019. I den kongelige resolusjonen var det lagt til grunn at det ikke var grunnlag for å gi permanent dispensasjon fra fiskekvalitetsforskriften § 17 til Hav Line og Norwegian Gannet.

Hav Line søkte den 24. mars 2020 om å få forlenget dispensasjonen med et år. Departementet fattet vedtak om avslag på søknaden 3. april 2020. Hav Line innga den 14. april 2020 klage på avslagsvedtaket.

Bergen tingrett kom i dom 15. juni 2020 til at den kongelige resolusjonen var ugyldig. Samtidig kom tingretten til at forskrift 24. april 2019 nr. 538 om endring av fiskekvalitetsforskriften § 17 var gyldig.

Den 16. juni 2020 innga Hav Line supplerende merknader til sin klage fra 14. april 2020. Hav Line fikk 24. juni 2020 forlenget midlertidig dispensasjon frem til klagen fra 14. april 2020 var ferdig behandlet.

Både Hav Line og staten v/departementet innga anker over Bergen tingretts dom.

Den 9. februar 2021 innga Hav Line supplerende klageskriv til sin klage 14. april 2020. Hav Line opprettholdt der tidligere anførsler og utdypet disse. Det ble bedt om en flerårig dispensasjon så langt som mulig.

2. Rettslig grunnlag

Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer av 28. juni 2013 nr. 844 § 17:

«Oppdrettet fisk skal sorteres innenlands slik at fisk med sår, misdannelser, grove behandlingsfeil eller indre kvalitetsfeil ikke omsettes til humant konsum.

Fisk med slike feil som nevnt i første ledd, kan likevel omsettes direkte til virksomheter innenlands som har nødvendig utstyr og hvor feilretting før omsetning til humant konsum skal foretas, eller direkte til virksomheter innenlands for produksjon av fiskemel, fiskeproteinhydrolysat, fiskeolje, tran og andre marine ingredienser til humant konsum.

Ved innenlands transport av fisk med feil som nevnt i første ledd, skal emballasjen merkes tydelig «Kun for tilvirkning innenlands.»

Forskrift om kvalitet for fisk og fiskevarer av 28. juni 2013 nr. 844 § 39:

«Mattilsynet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne forskriften, forutsatt at det ikke strider mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.»

Vedtak om midlertidig dispensasjon av 16. mai 2019:

«Hav Line gis dispensasjon fra fiskekvalitetsforskriften § 17, fra dette vedtakets dato og til og med 1. juli 2020, på følgende vilkår:

- 1. I dispensasjonsperioden skal Hav Line kun levere usortert fisk til mottak i Norge eller til sitt eget anlegg i Hirtshals.*
- 2. I dispensasjonsperioden skal Hav Line sende all produksjonsfisk tilbake til Norge for feilretting.*
- 3. Hav Line skal rapportere månedlig til Mattilsynet om hvor mye fisk som utsorteres og sendes tilbake til Norge som produksjonsfisk.*
- 4. I dispensasjonsperioden skal Hav Line tilrettelegge for, og dekke kostnader ved, Mattilsynets tilsyn på fabrikken i Danmark og om bord på fartøyet "Norwegian Gannet".*

5. *Dersom vilkårene i dispensasjonen ikke oppfylles, skal dispensasjonen trekkes tilbake.*

Vi gjør oppmerksom på at det ikke er aktuelt å forlenge dispensasjonsperioden.»

3. Hav Lines vesentligste anførsler

Hav Line viser til at fiskekvalitetsforskriften § 17 slik den lød før 29. april 2019, ikke var til hinder for Hav Lines konsept, som innebærer å frakte usortert oppdrettsfisk til Danmark. Hav Line viser til at ordet "innenlands" kun var knyttet til feilrettingskravet i andre ledd, og at bestemmelsen etter deres syn ikke inneholdt et krav om innenlands sortering. Hav Line viser til at bestemmelsen er utarbeidet med tanke på landbasert virksomhet, og at en innfortolkning av "innenlands" også i første ledd vil innebære en de facto landingsplikt av norsk oppdrettsfisk. Skipet ble dermed bygget med sikte på hurtig slakting og transport av fisk, men uten sorteringsmuligheter. Hele fabrikken ombord ble optimalisert for dette formålet, slik at det ikke er muligheter for å bygge om Skipet. Hav Line har også anført at forskriftsendringen som innebar at ordet "innenlands" ble tatt inn i fiskekvalitetsforskriften § 17, er å anse som et enkeltvedtak, ved at det rent faktisk kun rammer Hav Line.

Hav Line har videre anført at de har hatt dialog med Mattilsynet over flere år, at Hav Line-konseptet har blitt tatt godt imot av Mattilsynet, og uten at det har blitt gitt uttrykk for at regelverket har vært til hinder for at Hav Line skulle kunne gjennomføre konseptet sitt som planlagt.

Hav Line har i klagen pekt på at de har overholdt alle vilkår og forpliktelser de har vært underlagt i perioden de har operert under midlertidig dispensasjon. De viser også til sin vilje til å legge til rette for ytterligere tilsyn fra både norske og danske myndigheter.

Når det gjelder vurderingen av dispensasjon fra sorteringskravet i § 17, anfører Hav Line at Skipets positive sider, herunder mer miljøvennlig drift, bedre fiskevelferd, bedre kvalitet og raskere levering, må veie tyngre enn en eventuell risiko for at produksjonsfisk kan havne i markedet og skade norsk fisks omdømme. Hav Line mener at en dispensasjon bidrar til å støtte grønn innovasjon og nye moderne arbeidsplasser, i tillegg til å skape bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen.

4. Departementets vurdering

a) Innledning

I samsvar med forvaltningsloven § 33 annet ledd første punktum har departementet forberedt klagesaken. Departementet skal da foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Dette innebærer å utrede saken, jf. forvaltningsloven § 17 jf. § 33 første ledd, herunder å ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter som er kommet til siden klagen. Departementet har derfor i

vurderingen av klagen tatt i betraktning opplysninger som har kommet frem gjennom klagebehandlingen, herunder dommen fra Bergen tingrett av 15. juni 2020.

I samsvar med forvaltningsloven § 33 annet ledd annet punktum kan departementet som ledd i sin forberedende klagebehandling oppheve eller endre vedtaket dersom det finner klagen begrunnet. Departementet har i tillegg hjemmel til å omgjøre sitt eget vedtak dersom dette ikke er til skade for mottaker, jf. forvaltningsloven § 35, første ledd, bokstav a.

Departementet har kommet til at klagen skal tas til følge på nærmere bestemte vilkår.

b) Rettslige utgangspunkter

Fiskekvalitetsforskriften har til formål å fremme god kvalitet på fisk og fiskevarer til forbruker, og bidra til markedsadgang for norsk fisk og norske fiskevarer i utlandet, jf. forskriftens § 1.

Fiskekvalitetsforskriften § 17 har til formål å fremme og beskytte omdømmet av norsk oppdrettsfisk. Sortering av oppdrettsfisk skal sikre at produksjonsfisk ikke kommer på markedet for humant konsum. At sortering skal skje i Norge, sikrer at norsk regelverk får anvendelse på sorteringsprosessen. Det sikrer også tilgang for norsk tilsynsmyndighet for kontroll samt adgang til å ilegge sanksjoner ved manglende sortering.

Fiskekvalitetsforskriftens dispensasjonsbestemmelse § 39 sier at Mattilsynet i «særlige tilfeller» kan dispensere fra forskriftens øvrige bestemmelser, såfremt det ikke vil stride mot internasjonale forpliktelser eller EØS-avtalen. Vilkåret «særlige tilfeller» er en materiell kompetansebegrensning, noe som innebærer at dispensasjon ikke kan gis med mindre vilkåret er oppfylt. Vilkåret «særlige tilfeller» innebærer at det må foreligge spesielle forhold som skiller saken i tilstrekkelig grad fra normalsituasjonen. Videre må de hensyn som begrunner dispensasjon i den konkrete saken, gjøre seg så sterkt gjeldende at det etter fagmyndighetenes skjønn er forsvarlig å gi dispensasjon, hensett til fiskekvalitetsforskriftens formål og de hensyn som begrunner bestemmelsen det skal dispenseres fra. Praksis omkring dette er streng. Selv om vilkåret «særlige tilfeller» er oppfylt, har ingen rettskrav på dispensasjon, jf. forskriftens ordlyd «kan».

Det har vært ført en streng praksis omkring dispensasjon fra § 17. Bakgrunnen for dette er at enhver dispensasjon vil innebære en risiko for å undergrave formålet bak § 17 og fiskekvalitetsforskriften. Kommer varer med kvalitetsfeil på markedet, har dette potensielt store skadevirkninger for omdømmet til den merkevaren som norsk sjømat utgjør.

c) Vurderingen her i saken

For Norge som en stor sjømatnasjon er det viktig å hegne om det gode omdømmet i utlandet som norsk sjømat har bygget opp over mange år. For å bidra til dette er det et mål at fisk med sår, skader og mangler, såkalt produksjonsfisk, ikke havner ute i markedet. Det er derfor høy terskel for å gi unntak fra fiskekvalitetsforskriftens bestemmelser.

Departementet har likevel kommet til at det foreligger «særlige grunner» etter forskriftens § 39, og at dispensasjon bør gis i denne saken.

Innledningsvis vil departementet vise til at fiskekvalitetsforskriften § 17 ble endret ved forskriftsendring den 29. april 2019, ved at det i første ledd ble presisert at sortering av produksjonsfisk skal skje «innenlands». Etter departementets oppfatning fulgte dette allerede forutsetningsvis av fiskekvalitetsforskriften § 17 annet ledd, som krevde at produksjonsfisk måtte sendes direkte til innenlands feilretting. Etter departementets oppfatning forhindret altså § 17 annet ledd også før forskriftsendringen 29. april 2019 å sende usorterte partier med oppdrettsfisk ut av landet, ettersom det ville innebære at produksjonsfisken ikke ble sendt direkte til innenlands feilretting.

Vi kan likevel se at tolkingen av § 17 slik den lød før forskriftsendringen 29. april 2019, har vært beheftet med tolkningstvil på dette punkt. Vi viser her særlig til Bergen tingretts første kjennelse i forføyningssaken, samt Bergen tingretts dom av 15. juni 2021. Det har også fremkommet opplysninger om at det innad i Mattilsynet har vært diskutert hvordan § 17 skulle fortolkes, og at det altså også her har hersket en tolkningstvil. Dette illustreres her i saken av forskjellene mellom Mattilsynets hovedkontors vedtak, som var av en annen oppfatning enn regionkontoret.

Departementet er også kjent med at Hav Line investerte større summer i prosjektet før forskriftsendringen 29. april 2019. Departementet er prinsipielt av den oppfatning, også etter en fornyet gjennomgang av saken, at Hav Lines investering i stor grad har vært en risiko som selskapet selv må bære ansvaret for. Departementet er kjent med at Hav Line flere ganger fikk beskjed og veiledning fra Mattilsynets regionkontor om at § 17, også forut for forskriftsendringen, ville være en «utfordring» for deres prosjekt. Det vises her til vitneførselen i tingretten. Departementet har også vanskelig for å forstå hvorfor Hav Line ikke i større grad søkte formelle avklaringer overfor forskriftsgiver (departementet) om forskriftens innhold, før man foretok de investeringer som ble gjort. Det kunne for eksempel ha vært gjort gjennom en anmodning om tolkingsuttalelse, eller på annen måte.

Samlet sett finner departementet likevel at den tolkningstvil som har vært, forut for forskriftsendringen den 29. april 2019 og altså på tidspunktet for Hav Lines investeringer, gjør at det foreligger «særlige grunner» etter forskriftens § 39.

Departementet legger i den forbindelse også vekt på at Hav Line rammes særlig hardt dersom de ikke får dispensasjon fra fiskekvalitetsforskriften § 17. I den forbindelse viser også departementet til Bergen tingretts dom, hvor tingretten pekte på disse forholdene. Ut over store investeringer vil avslag på forlenget dispensasjon ramme en rekke personer som allerede er involvert i prosjektet, herunder ansatte i selskapet, kunder og øvrige samarbeidspartnere.

I dispensasjonsvurderingen mener departementet at det i tillegg er relevant å legge vekt på de fordeler som Skipet antas å innebære. Regjeringen ønsker å legge til rette for innovative løsninger, og departementet har også i sin fornyede vurdering tatt i betraktning de innovative

elementene ved Skipet. De innebærer blant annet at "Hav Line-metoden" medfører mindre forflytning av fisken, som igjen kan bidra til å redusere smittespredning og rømning. Færre håndteringspunkter fjerner mulige stresspunkter for fisken, og store pumper bidrar til mindre trenging. Dette er forhold som er positive med hensyn til fiskevelferden. Flere studier viser videre at bruk av RSW-tanker for kjøling har vist bedre kvalitet på fisken sammenlignet med andre kjølemetoder. Departementet mener dessuten at det er positivt at Skipet har påtatt seg en beredskapsrolle i situasjoner hvor det har vært behov for det, eksempelvis ved algeoppblomstringen i Ofotfjorden i 2019.

For å kunne lykkes med en bærekraftig vekst i sjømatnæringen er det også behov for å forbedre og fornye infrastrukturen ved å redusere belastningen på veitransporten. Det er et næringspolitisk mål å flytte gods fra vei til sjø, og i lys av dette er det nødvendig å få på plass bedre løsninger når det gjelder frakt av sjømat. Departementet mener at Hav Line har bidratt positivt til dette i løpet av den perioden de har hatt midlertidig dispensasjon.

Departementet vil presisere at de positive elementene ved Skipet som nevnt i de to foregående avsnittene, ikke gjør at «særlige grunner» i seg selv foreligger. Vi mener imidlertid det er relevant å ta med i helhetsvurderingen av dispensasjonssøknaden og dens lengde.

Når det gjelder dispensasjonsperiodens lengde, mener departementet at de særskilte forholdene i denne saken gir grunnlag for å gi Hav Line forlenget dispensasjon frem til 1. desember 2030. Departementet legger til grunn at en slik tidsramme vil gi forutsigbarhet for selskapet i noe tid fremover, samtidig som både selskapet og myndighetene kan høste erfaringer fra driften i dispensasjonsperioden. Ti år vil gi Hav Line en lengre driftshorisont, og det vil også bety stabile forhold for de 120 arbeidsplassene som virksomheten har skapt.

For å unngå at formålet bak fiskekvalitetsforskriften § 17 undermineres, er det sentralt for departementet at det kan føres kontroll med at oppdrettsfisken sorteres og feilrettes ved Hav Lines anlegg i Hirtshals. For å ivareta kontrollaspektet i størst mulig grad begrenses derfor dispensasjonen til at Hav Line kan levere usortert fisk til mottak i Norge eller til Hav Lines eget mottak i Hirtshals. Det inntas også det vilkår at Hav Line i dispensasjonsperioden skal tilrettelegge for og dekke kostnader ved Mattilsynets tilsyn på fabrikken i Danmark og om bord på Skipet.

Det inntas også vilkår om at Hav Line Gruppen månedlig skal rapportere til Mattilsynet om hvor mye norsk fisk som utsorteres og feilrettes.

Dispensasjonen kan ikke overføres til andre skip. Det forutsettes at – etter dispensasjonsperiodens utløp – så må Hav Line igjen forholde seg til fiskekvalitetsforskriften § 17. Ønsker Hav Line å fortsette virksomheten etter dispensasjonsperiodens utløp, må ny søknad sendes.

5. Vedtak

På denne bakgrunn fatter Nærings- og fiskeridepartementet følgende enkeltvedtak, jf. fiskekvalitetsforskriften §§ 17 og 39:

- a. **Hav Line Gruppen AS gis dispensasjon fra fiskekvalitetsforskriften § 17 for Skipet i en periode på ti år fra og med 1.12.20 til og med 1.12.30. Dispensasjonen kan ikke benyttes eller overføres til andre fartøy.**
- b. **I dispensasjonsperioden kan Skipet bare levere usortert oppdrettet norsk fisk til ethvert mottak i Norge eller til mottaket i Hirtshals i Danmark som er drevet av Hav Line Gruppen eller dets konsernselskap.**
- c. **Hav Line Gruppen skal månedlig rapportere til Mattilsynet om hvor mye norsk fisk som utsorteres og feilrettes.**
- d. **I dispensasjonsperioden skal Hav Line tilrettelegge for og dekke kostnader ved Mattilsynets tilsyn på fabrikken i Danmark og om bord på Skipet.**
- e. **Brudd på vilkårene kan innebære at NFD innenfor rammene av alminnelige forvaltningsrettslige regler trekker dispensasjonen tilbake. Det skal forut for tilbaketrekking (av kortere eller lengre varighet) varsles om mulig tilbaketrekking, med anledning for Hav Line til å rette forholdet.**

Enkeltvedtaket kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28. Klage må fremsettes for departementet innen tre uker fra underretning om dette enkeltvedtaket, jf. forvaltningsloven § 29. Hav Line har også rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Med hilsen

Rune Dragset (e.f.)
avdelingsdirektør

Stina Melkstavik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer