

# MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Hedda Liset Anderssen

## Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyrehelseforordningen

En analyse av Mattilsynets anvendelse av føre-var-prinsippet ved flytting av fisk mellom akvakulturanlegg i sjø innenfor landegrensene

595

# Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyrehelseforordningen

En analyse av Mattilsynets anvendelse av føre-var-  
prinsippet ved flytting av fisk mellom  
akvakulturanlegg i sjø innenfor landegrensene



MarIus No. 595

Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2026

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet  
University of Oslo  
Scandinavian Institute of Maritime Law  
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5  
N-0130 Oslo  
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-mail: [sjorett-adm@jus.uio.no](mailto:sjorett-adm@jus.uio.no)

Internet: <https://www.sjorettsfondet.no/>

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: [trond.solvang@jus.uio.no](mailto:trond.solvang@jus.uio.no)

Digital Publishing: Aksell AS

# Forord

Denne avhandlingen ble skrevet som en 30 studiepoengs masteroppgave ved Universitetet i Bergen. Avhandlingen publiseres i stor grad slik den forelå til sensur juni 2025, og bygger på regelverket som gjaldt per 12. mai 2025.

Føre-var-prinsippets betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse ligger i skjæringspunktet mellom EØS-rett, forvaltningsrett og akvakulturrett, og er av stor praktisk og næringspolitisk betydning. Denne tverrfaglige dimensjonen gjorde temaet særlig interessant å fordype seg i.

Det er flere som fortjener en takk. Først og fremst min veileder, Tron Løkken Sundet, for en pedagogisk og stødig veiledning gjennom hele prosessen. En særlig takk må rettes til professor Finn Arnesen for grundige og konstruktive tilbakemeldinger knyttet til fremstillingen og EØS-rettslig metode. Jeg vil også takke Heidi Ann Vestvik-Bruknaap for å ha inspirert meg til å skrive om avhandlingens tema, og for gode innspill underveis.

Videre vil jeg takke BÅHR og kontoret i Bergen for et hyggelig og sosialt miljø som gjorde skriveprosessen til en god opplevelse. Spesielt vil jeg takke Mari Sørensen Aksnes som har vært en verdifull samtalepartner i de akvakulturretslige delene av avhandlingen, og Knut Emil Johannessen Lie for gjennomlesning og oppmuntring.

Til slutt vil jeg takke venner og familie for støtte, motivasjon og korrekturlesning.

Bergen, mars 2026

*Hedda Liset Anderssen*



# Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyrehelseforordningen

En analyse av Mattilsynets anvendelse av føre-var-prinsippet ved flytting av fisk mellom akvakulturanlegg i sjø innenfor landegrensene

Hedda Liset Anderssen

# Innhold

1 Innledning .....	8
1.1 Tema og problemstilling .....	8
1.2 Avgrensninger .....	9
1.3 Metodiske spørsmål .....	10
1.4 Den videre fremstillingen .....	11
2 Førre-var-prinsippet rettslige betydning i dyrehelsesektoren .....	13
2.1 Nærmere om førre-var-prinsippet betydning i dyrehelsesektoren ..	13
2.2 Er det adgang til å bruke førre-var-prinsippet på dyrehelseområdet? .....	14
2.2.1 Førre-var-prinsippet etter dyrehelseforordningen og <i>Nordsjø Fjordbruk</i> .....	14
2.2.2 Er norsk rett til hinder for anvendelsen av førre-var-prinsippet på dyrehelseområdet? .....	16
2.2.3 Konklusjon .....	17
2.3 Domstolskontrollen med nasjonale myndigheters anvendelse av førre-var-prinsippet .....	17
3 Rekkevidden av førre-var-prinsippet på dyrehelseområdet .....	20
3.1 Innledende .....	20
3.2 Hva er en korrekt anvendelse av førre-var-prinsippet i dyrehelsesektoren? .....	20
3.3 Risikovurderingen på dyrehelseområdet .....	22
3.3.1 Innledende .....	22
3.3.2 Hva innebærer den vitenskapelige vurderingen på dyrehelseområdet? .....	23
3.3.3 Fastsettelsen av terskelen for uakseptabel risiko i dyrehelsesektoren .....	25
3.4 Risikohåndteringen på dyrehelseområdet .....	26
4 Rekkevidden av førre-var-prinsippet ved flytting av fisk innenfor landegrensene .....	29
4.1 Førre-var-prinsippet ved flytting av fisk .....	29
4.2 Tretrinnsvurderingen ved flytting av fisk .....	29
4.2.1 Identifisering og beskrivelse av faren ved flytting av fisk .....	29
4.2.2 Risikovurderingen ved flytting av fisk .....	30
4.2.3 Risikohåndteringen ved flytting av fisk .....	31
4.3 Anvendes tretrinnsvurderingen ved flytting av fisk i Mattilsynets praksis? .....	32
4.3.1 Innledende .....	32
4.3.2 Mattilsynets veileder om flytting av fisk .....	32
4.3.3 Vedtaket i <i>Nordsjø Fjordbruk</i> .....	35
5 Avslutning .....	38
Litteraturliste .....	40

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er føre-var-prinsippets rettslige betydning i myndighetsutøvelsen ved håndtering av fiskesykdommer i oppdrettsnæringen etter dyrehelseforordningen.<sup>1</sup> Dyrehelseforordningen setter rammene for forebygging og bekjempelse av smittsomme dyresykdommer, jf. blant annet forordningens artikkel 1. For å redusere antall sykdomsutbrudd, sikter dyrehelseforordningen på å styrke det forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom bedre biosikkerhetstiltak.<sup>2</sup> Den bygger altså på en risikobasert tilnærming og har som hensikt å forbedre dyrehelsen.

Dyrehelseforordningen retter seg mot flere pliktsubjekter, og har et system med klart definerte ansvarsområder, blant annet for næringsaktører og nasjonale myndigheter.<sup>3</sup> Når det gjelder nasjonale myndigheter, stiller dyrehelseforordningen eksempelvis krav til overvåkning, registrering og godkjenning.<sup>4</sup>

Videre opererer dyrehelseforordningen med en kategorisering av listeførte sykdommer som kommer til uttrykk i kategoriseringsforordningen.<sup>5</sup> Etter dyrehelseforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b gjelder de sykdomsspesifikke regler for forebygging og bekjempelse av sykdommer for de listeførte sykdommene. Det skilles mellom kategori A-, B-, C-, D- og E-sykdommer.<sup>6</sup> Infeksiøs lakseanemi (ILA) er listeført som en kategori C-sykdom, slik at dyrehelseforordningens sykdomsspesifikke regler får betydning for oppdrettsnæringen.<sup>7</sup>

Selv om en sykdom ikke er listeført i dyrehelseforordningen, kan sykdommer listeføres i nasjonal rett som kategori F-sykdom. Dyrehelseforordningens fortale punkt 149 angir at medlemsstater kan ha behov for å treffe nasjonale tiltak for andre sykdommer enn de som er listeførte i dyrehelseforordningen. At en sykdom listeføres på nasjonalt nivå, innebærer ikke at sykdommen ikke er alvorlig, men at sykdommen for eksempel ikke utgjør samme problem i EU som på nasjonalt nivå.<sup>8</sup> Dette viser at dyrehelseregulverket i EØS-retten er fleksibelt, ettersom situasjonene kan variere fra land til land.

Fleksibiliteten til dyrehelseforordningen kommer også til uttrykk i sak E-8/24 *Nordsjø Fjordbruk*. Saken gjaldt spørsmålet om forflytning av fisk innenfor landegrensene i Norge. I saken klargjør EFTA-domstolen at dyrehelseforordningen ikke er til hinder for at nasjonale myndigheter kan iverksette strengere eller ytterligere tiltak av hensyn til dyrehelsen, så lenge tiltakene er innenfor dyrehelseforordningens rammer. Det innebærer at nasjonale myndigheter har et handlingsrom, og kan få en mer vidtgående kompetanse i nasjonal rett enn dyrehelseforordningen gir uttrykk for.

I Norge er Mattilsynet den nasjonale tilsynsmyndigheten, og har ansvar for å føre kontroll og sørge for at oppdrettsnæringen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter innenfor dyrehelseområdet.<sup>9</sup> Det offentlige skal ivareta både miljøet og dyrenes velferd, jf. blant annet naturmangfoldloven og dyrevelferds-

<sup>1</sup> Konsolidert forordning 2016/429/EU (dyrehelseforordningen).

<sup>2</sup> Se Prop. 76 S (2020-2021) side 7.

<sup>3</sup> Se bl.a. artikkel 10 nr. 1 for driftsansvarlige.

<sup>4</sup> Se bl.a. artikkel 26, 173, 177, 181 og 182.

<sup>5</sup> Forordning 2018/1882/EU [kategoriseringsforordningen]. Listeførte sykdommer er «oppført på listen i samsvar med artikkel 5 nr. 1», jf. dyrehelseforordningen artikkel 4 nr. 18.

<sup>6</sup> Se kategoriseringsforordningens vedlegg.

<sup>7</sup> Nærmere om dette i delkapittel 4.2.1.

<sup>8</sup> Se Mattilsynet (2024) om listeføring.

<sup>9</sup> Se matloven § 23, Meld. St. 8 (2024-2025) side 27 og forordning 2017/625/EU.

loven.<sup>10</sup> Dette kommer også til uttrykk i EU-retten, gjennom blant annet TEUV artikkel 191 nr. 1, EØS-avtalen artikkel 73 og dyrehelseforordningen.<sup>11</sup>

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvor langt Mattilsynets myndighet rekker når det gjelder å iverksette tiltak for å forebygge spredning av fiske-sykdommer, slik som ILA. Det er ofte knyttet usikkerhet til sykdomsutbrudd og smittespredning i oppdrettsnæringen. Her kan derfor føre-var-prinsippet komme inn som en mulig rettslig norm og vurdering som kan gi grunnlag for tidlig inngripen. Føre-var-prinsippet åpner for at myndighetene kan handle proaktivt i møte med potensielle farer før de utspiller seg, ved at prinsippet fungerer som en argumentasjonskilde i skjønnsutøvelsen.<sup>12</sup> Bakgrunnen er blant annet at menneskelige aktiviteter kan føre til miljøskader eller skader eller lidelser på dyr.

Slike forebyggende tiltak kan komme i konflikt med økonomiske hensyn og akvakulturnæringens behov for fleksibel drift. Oppdrettsnæringen forvalter betydelige økonomiske ressurser og bidrar til verdiskapning, sysselsetting og bosetting i distrikter i Norge. Derfor er det i samfunnets interesse at oppdrettsvirksomheten drives på en økonomisk lønnsom måte som bidrar til næringens videre utvikling. Dette gjør rekkevidden av føre-var-prinsippet til et interessant spørsmål.

Det er nettopp rekkevidden av føre-var-prinsippet ved myndighetsutøvelsen oppgaven skal handle om. Oppgaven skal undersøke hvordan Mattilsynet skal anvende føre-var-prinsippet ved håndteringen av fiske-sykdommer etter dyrehelseforordningen. Problemstillingen knytter seg særlig til føre-var-prinsippet betydning i spørsmålet om flytting av fisk mellom akvakulturanlegg i sjø innenfor landegrensene som et tiltak for å forebygge fiske-sykdommer.

## 1.2 Avgrensninger

Spørsmålet om rekkevidden av føre-var-prinsippet ved håndtering av fiske-sykdommer etter dyrehelseforordningen reiser spørsmål som faller utenfor oppgavens kjerne. Et interessant spørsmål er rekkevidden av EØS-retten utover grunnlinjen og den territoriale sektoren, ettersom oppdrettsnæringen synes å bevege seg utover disse sektorene og ut i åpent hav – havbruk til havs. Havbruk til havs forstås som akvakultur som foregår utenfor produksjonsområdene, som i dag har en yttergrense mot åpent hav 1 til 8 nautiske mil ut fra grunnlinjen.<sup>13</sup> Rekkevidden av EØS-retten faller imidlertid utenfor oppgavens kjerne. Det avgrenses følgelig mot hvordan regelverket vil få betydning for havbruk til havs i den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen. I tillegg avgrenses det mot EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett mer generelt.

Dyrehelseforordningen er omfattende og stiller en rekke vilkår til oppdrettsnæringen knyttet til håndteringen av fiske-sykdommer, deriblant til overvåkning, beredskap mot og bekjempelse av sykdommer, godkjenning og forflytninger. Føre-var-prinsippet er mest aktuelt ved forebyggende tiltak. Derfor avgrenses det mot tiltak som skal iverksettes hvis smitteutbrudd først er skjedd, herunder bekjempelsestiltak.

Føre-var-prinsippet kan være aktuelt i flere situasjoner i forbindelse med forebygging av fiske-sykdommer i oppdrettsnæringen. For eksempel ved etablering av nye lokaliteter, endring ved eksisterende lokaliteter eller flytting av fisk. Ettersom flytting av fisk var temaet i *Nordsjø Fjordbruk* og dette har skapt diskusjon om Mat-

<sup>10</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).

<sup>11</sup> Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV), Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen).

<sup>12</sup> Se bl.a. sak C-333/08 avsnitt 91. Nærmere om dette i delkapittel 2.1.

<sup>13</sup> Se forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) vedlegg 1.

tilsynets praksis rundt flytting av fisk, avgrenser oppgaven til dette typetilfelle.<sup>14</sup> Her avgrenses det igjen til flytting av fisk fra akvakulturanlegg i sjø, fordi det er andre regler for akvakulturnæringen på land.

### 1.3 Metodiske spørsmål

EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 bokstav a angir at «[m]ed mindre annet er særskilt angitt» får bestemmelsene i avtalen bare anvendelse for «varer som hører inn under kapittel 25 til 97 [...]». Landbruks- og fiskerivarer er unntatt fra EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen artikkel 20 og protokoll 9. Fisk er derfor i utgangspunktet ikke en EØS-vare. Dyrehelseforordningen er imidlertid gjennomført i norsk rett ved dyrehelseforskriften.<sup>15</sup> EØS-rettens tolkningsprinsipper skal dermed anvendes.<sup>16</sup>

Etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a skal forordninger, herunder dyrehelseforordningen, «som sådan» gjøres om til avtalepartenes interne rettsorden. Hensikten er å stille EØS-statene i henhold til EU-retten.<sup>17</sup> TEUV artikkel 288 fastsetter at forordninger skal gjelde uten videre. Fremstillingen av oppgavens spørsmål og det nærmere innholdet tar derfor utgangspunkt i et rettsdogmatisk perspektiv basert på EØS-rettslig metode.<sup>18</sup>

Det interessante for denne analysen er at det, så vidt meg bekjent, kun foreligger én uttalelse fra EFTA-domstolen angående forståelsen av dyrehelseforordningen innenfor EFTA- og EU-domstolens praksis. Det finnes derimot praksis som angår føre-var-prinsippet fra både EU-domstolen og EFTA-domstolen på tilstøtende rettsområder. Derfor er et metodisk spørsmål for fremstillingen hvilken betydning det har at føre-var-prinsippet er utbredt på tilstøtende rettsområder, og rekkevidden av slik praksis på dyrehelseområdet.

EU-domstolens praksis om føre-var-prinsippet gjelder både saker om miljø og folkehelse. For eksempel påpeker EU-domstolen i sak C-616/17 at selv om TEUV artikkel 191 angår EUs miljøpolitikk, er føre-var-prinsippet også relevant og anvendelig på andre rettsområder i EU-retten, deriblant folkehelsen.<sup>19</sup> Dette underbygges av at føre-var-prinsippet vises til i saker på begge rettsområder, slik som i sak C-41/02 om matvarer og beskyttelse av folkehelsen og sak C-499/18P om begrensninger i bruken av ulike stoffer som kan påvirke bienes helse. Dette viser at EU-domstolen bruker uttalelser på tvers av ulike rettsområder. Dermed kan EU-domstolens praksis om anvendelsen av føre-var-prinsippet på tilstøtende rettsområder være relevant for vurderingen av føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet.

På området for føre-var-prinsippet utgjør EU-domstolens praksis både prejudisielle avgjørelser og ugyldighetssøksmål. Prejudisielle avgjørelser innebærer at EU-domstolen foretar en tolkning av et rettsspørsmål, men at den konkrete vurderingen av saken er overlatt til nasjonale domstoler.<sup>20</sup> Ugyldighetssøksmål innebærer blant annet en lovlighetskontroll av EU-kommisjonens reguleringer. Siden oppgavens spørsmål gjelder medlemsstaters anvendelse av føre-var-prinsippet, er det primært prejudisielle avgjørelser som har overføringsverdi. Samtidig vil ikke slike avgjørelser gi særlig tolkningsbidrag til hvordan den konkrete vurderingen foretas. Ugyldighetssøksmålene kan også få betydning, men slike saker kan skille seg fra saker hvor nasjonale myndigheters tiltak eller regler blir overprøvd.

<sup>14</sup> Se iLaks (2025) og Jenssen (2025).

<sup>15</sup> Forskrift 06. april 2022 nr. 631 om dyrehelse (dyrehelseforskriften).

<sup>16</sup> Se også LG-2023-55895.

<sup>17</sup> Se Arnesen m.fl. (2022) side 617.

<sup>18</sup> For en generell redegjørelse av EØS-rettslig metode, se Arnesen m.fl. (2022) delkapittel 3.3.

<sup>19</sup> Se sak C-616/17 avsnitt 41.

<sup>20</sup> Se Arnesen m.fl. (2022) side 55-56.

EU-kommisjonen har utgitt en kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet.<sup>21</sup> Kommisjonsmeldinger kan forstås som «recommendations» etter TEUV artikkel 288 femte ledd. Disse er etter bestemmelsen ikke rettslig bindende. Samtidig kan kommisjonsmeldingen gi veiledning for hvordan føre-var-prinsippet skal forstås og anvendes. Slik kan kommisjonsmeldingen fungere retningsgivende ved tolkningen av føre-var-prinsippets rekkevidde. Dessuten er kommisjonsmeldingen vist til i dyrehelseforordningens fortale punkt 14 og *Nordsjø Fjordbruk*. Dette kan gjøre at kommisjonsmeldingen får noe større rettskildemessig vekt.

Videre har Verdens dyrehelseorganisasjon (WOAH) utarbeidet en manual om biosikkerhet i akvakulturanlegg som Mattilsynet har oversatt til norsk.<sup>22</sup> Manualen skal bidra til å tydeliggjøre dyrehelseforordningens krav til biosikkerhetsplaner og herunder gi anbefalinger.<sup>23</sup> Manualen må dermed betraktes som en veileder. Selv om den nødvendigvis ikke har stor rettskildemessig vekt, kan den gi uttrykk for forvaltningspraksis og bidra til både forutberegnelighet og likebehandling, dersom myndighetene følger veilederen.

Verdens dyrehelseorganisasjon har også kunnskap på dyrehelseområdet. Det kan derfor være hensiktsmessig å se til denne for en forståelse av hvilke forhold som kan være av betydning ved anvendelsen av føre-var-prinsippet. Videre er homogenitetsprinsippet sentralt i EØS-retten, og handler om å oppnå en ensartet EU/EØS-rettslig fortolkning og anvendelse av regelverket, jf. blant annet EØS-avtalen artikkel 1 nr. 1. Slik kan manualen tjene som tolkningsbidrag ved klargjøringen av føre-var-prinsippets betydning og de vurderinger anvendelsen av prinsippet på akvakulturområdet krever.

## 1.4 Den videre fremstillingen

I den videre fremstillingen finner jeg det hensiktsmessig å først forklare føre-var-prinsippet og prinsippets funksjon som en rettslig norm. Deretter vil jeg avklare om det er adgang til å bruke føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet. Her introduseres *Nordsjø Fjordbruk* sammen med dyrehelseforordningen, og norsk rett på området. Dette for å vurdere om EØS-retten eller norsk rett er til hinder for anvendelsen av føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet. Etter dette vil jeg redegjøre for domstolskontrollen ved føre-var-prinsippet og prinsippets rekkevidde.

Fordelen med en slik oppbygning er at det blir tydelig hva prinsippet innebærer. Det gjør det igjen enklere å forstå hvorfor det er aktuelt å vurdere om de vurderingene og avveininger føre-var-prinsippet bygger på er relevant på dyrehelseområdet. Samtidig er det ikke nødvendig å vurdere domstolskontrollen eller rekkevidden av prinsippet på dyrehelseområdet, hvis det ikke er adgang til å anvende det etter EØS-retten eller norsk rett.

Etter jeg har redegjort for føre-var-prinsippet og rekkevidden av det, vil jeg vurdere hvordan prinsippet kan anvendes på typetilfelle for flytting av fisk. I dette kapitlet avklarer jeg først hvorvidt det er hjemmel for å begrense flytting av fisk og hvilken betydning føre-var-prinsippet kan få i en slik vurdering. Med dette som bakgrunn kan det bli tydeligere hva som ligger til grunn for analysen jeg skal foreta av Mattilsynets praksis og vurderingen av om det ved denne er fare for brudd på dyrehelseforordningen.

Mattilsynets praksis skal drøftes først gjennom en vurdering av Mattilsynets veileder for flytting av fisk. Deretter gjennom en sak som har vært oppe for underdomstolene.<sup>24</sup> Vedtaket i denne saken er prøvd av tingretten og lagmannsretten og er bakgrunnen for saken i *Nordsjø Fjordbruk*. Overprøvingen var knyttet til om

<sup>21</sup> Communication from the Commission on the precautionary principle (2000) (EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet).

<sup>22</sup> Mattilsynet (2023).

<sup>23</sup> Se Mattilsynet (2023) Innledning.

<sup>24</sup> Se THOS-2022-117688 og LG-2023-55895.

Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyrehelseforordningen

dyrehelseforordningen var til hinder for å anvende lovhjemmelen som ble vist til for å nekte flytting av fisk. I saken blir det derfor ikke tatt stilling til føre-var-prinsippets rettslige betydning eller rekkevidden av prinsippet som en vurdering i myndighetsutøvelsen. Det er derfor fortsatt aktuelt å vurdere vedtaket i lys av EØS-rettens krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet.

## 2 Føre-var-prinsippets rettslige betydning i dyrehelsetsektoren

### 2.1 Nærmere om føre-var-prinsippets betydning i dyrehelsetsektoren

Føre-var-prinsippet er et rettslig prinsipp som stammer fra miljøretten og handler om å opptre forsiktig for å unngå potensielle skader på miljøet. Senere har prinsippet også blitt utbredt på folkehelseområdet. Innenfor miljørett og helserett har EU-domstolen forstått føre-var-prinsippet slik at det kan gi myndighetene adgang til å treffe forebyggende tiltak til tross for mangel på vitenskapelig sikker kunnskap på et område. I tilfeller hvor prinsippet er anvendt av en medlemsstat har EU-domstolen formulert dette slik:

*«It is true that the assessment which a Member State is required to make may reveal a high degree of scientific and practical uncertainty in that regard. [...] In such circumstances, it must be acknowledged that a Member State may, under the precautionary principle, take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks to be fully demonstrated».*<sup>25</sup>

Uttalelsen viser at føre-var-prinsippet slår inn som en vurdering hvor det hefter vitenskapelig usikkerhet. Slik usikkerhet skal ikke kunne utgjøre en begrunnelse for å unngå handling når det er risiko for skade på miljøet eller folkehelsen.

Føre-var-prinsippet kan altså forstås på to nivåer: et normativt og et fagteknisk. På det normative nivået kan prinsippet ha myndighetsutøvelse som adressat.<sup>26</sup> Føre-var-prinsippet kan fungere som en retningslinje for avgjørelser og angi relevante hensyn for skjønnsutøvelsen.<sup>27</sup> Det kan dermed påvirke myndighetsutøvelsen ved at det kan få betydning for hvordan rettsregler anvendes. Dette kan særlig tenkes å gjelde der en rettsregel legger opp til et skjønn.

Av NOU 2004: 28 s. 191 fremgår det at prinsippet innebærer i skjønnsutøvelsen at «det [kan] legges vekt på om tiltak betyr en risiko for miljøskade». Dette er i tråd med Rio-Erklæringen om miljø og utvikling, som naturmangfoldlovens forarbeider viser til.<sup>28</sup> Også her synes føre-var-prinsippet å være en integrert del av de vurderinger en lovhjemmel krever at myndighetene skal foreta, herunder vurderingen av om tiltak bør iverksettes. Føre-var-prinsippet kan altså forstås som en sekundær vurdering i myndighetsutøvelsen. Anvendelsen av føre-var-prinsippet forutsetter dermed at det foreligger en hjemmel som gir myndighetene kompetanse til å handle.

EU-domstolens uttalelse i sak C-236/01 kan underbygge en slik forståelse. Saken var en prejudisiell avgjørelse, og gjaldt spørsmålet om Italia hadde adgang til å forby matvarer laget av genmodifisert mais som ble markedsført etter en «forenklet prosedyre». I saken tar EU-domstolen stilling til forordning 258/1997/EF. Forordningens artikkel 12 ble ansett å gi uttrykk for føre-var-prinsippet. Ifølge EU-domstolen innebærer dette at føre-var-prinsippet, der det er relevant, er en integrert del av beslutningsprosessen av om tiltak skal fattes for å beskytte folkehelsen.<sup>29</sup> Dette viser at føre-var-prinsippet ikke er en rettslig hjemmel i seg selv, men at det utgjør en del av vurderingene som inngår i myndighetsutøvelsen.

<sup>25</sup> Se sak C-333/08 avsnitt 91. Se lignende formuleringer i sak C-282/15 avsnitt 60 og sak C-446/08 avsnitt 67.

<sup>26</sup> Se bl.a. NOU 2004: 28 side 191.

<sup>27</sup> Se bl.a. NOU 2004: 28 side 190-191.

<sup>28</sup> Se Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 97.

<sup>29</sup> Se avsnitt 133.

Den fagtekniske siden av føre-var-prinsippet knytter seg til den vitenskapelige usikkerheten. Det skaper et behov for fagkunnskap om hvilke følger menneskelige aktiviteter kan få. Med slik fagkunnskap kan myndighetene vurdere om tiltak bør iverksettes, og i så fall hva som utgjør passende tiltak. Dette blir særlig sentralt når den eksisterende kunnskapen er mangelfull og det er vanskelig å forutse hva som vil skje i fremtiden. EFTA-domstolen understreker at føre-var-prinsippet kan begrunne tiltak når den tilgjengelige kunnskapen gir grunnlag for utilstrekkelige, usikre eller upresise slutninger. Dette umuliggjør en sikker bedømmelse av risikoen. Samtidig skal dette ikke hindre tiltak når det foreligger en sannsynlighet for betydelig skade dersom den negative hendelsen skulle inntreffe.<sup>30</sup> Føre-var-prinsippet kan derfor være en retningslinje i myndighetenes vurdering av om en rettsregel skal anvendes, når det hefter vitenskapelig usikkerhet og det må foretas en beslutning.

EU-domstolens forståelse av føre-var-prinsippet illustrerer at det er en spenning mellom kunnskap og usikkerhet der føre-var-prinsippet kan være aktuelt. Denne spenningen viser at flere hensyn slår inn ved føre-var-prinsippet. Det er normalt et krav om tilstrekkelig sikker kunnskap for at det offentlige kan treffe beslutninger. Et slikt krav kan imidlertid være til hinder for å iverksette forebyggende tiltak. Dette fordi det kan oppstå nye fenomener og sykdommer som er ukjente. I tillegg er miljøet komplekst, hvor mange ulike faktorer kan spille inn. Det kan derfor være krevende å forutse med sikkerhet hvilken virkning ulike menneskelige aktiviteter kan få for miljøet og folkehelsen.

Føre-var-prinsippet fungerer altså som en vurdering som gir myndighetene mulighet til å ta hensyn til potensielle skader, til tross for manglende vitenskapelig kunnskap på et område. Dette kan ha bakgrunn i behovet for å sikre et tilstrekkelig vern av miljøet og folkehelsen.

Avveiningene og vurderingene som føre-var-prinsippet bygger på, kan også være relevante innen dyrehelseområdet for å verne dyr for sykdommer eller miljøer som kan påvirke dyrenes helse negativt. Dette underbygges av formålet med reglene i dyrehelsesektoren, som er å ivareta dyrehelsen ved å forebygge og bekjempe dyresykdommer, jf. blant annet dyrehelseforordningen artikkel 1. I det følgende skal det derfor vurderes om dyrehelseforordningen og norsk rett gir myndighetene adgang til å anvende de vurderingene og avveiningene føre-var-prinsippet bygger på i dyrehelsesektoren.

## 2.2 Er det adgang til å bruke føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet?

### 2.2.1 Føre-var-prinsippet etter dyrehelseforordningen og *Nordsjø Fjordbruk*

Dyrehelseforordningen har ingen artikler som uttrykkelig viser til føre-var-prinsippet, men i fortalens punkt 14 første punktum fremkommer det at:

*«In specific circumstances where a significant animal or public health risk exists but scientific uncertainty persists, Article 5(7) of the SPS Agreement, which has been interpreted for the Union in the Commission communication of 2 February 2000 on the precautionary principle, allows members of that Agreement to adopt provisional measures on the basis of available pertinent information».*

Dette indikerer at føre-var-prinsippet har rettslig betydning etter dyrehelseforordningen, uten at det er klart hvordan føre-var-prinsippet eksplisitt spiller inn i

<sup>30</sup> Se sak E-3/00 avsnitt 31.

dyrehelseforordningen gjennom dyrehelseforordningens artikler og fortale isolert sett.

EFTA-domstolen var i *Nordsjø Fjordbruk* inne på føre-var-prinsippets betydning i dyrehelseforordningen. Spørsmålet i saken var om dyrehelseforordningen var til hinder for å nekte flytting av oppdrettsfisk fra en lokalitet til en annen innenfor landegrensene. Mattilsynet hadde fattet et vedtak hvor de nektet godkjenning av en driftsplan. Vedtaket innebar i realiteten at forflytning av oppdrettsfisk fra en lokalitet til en annen lokalitet i Norge ble nektet. Begrunnelsen for avslaget var at den planlagte flyttingen etter Mattilsynets mening utgjorde en uakseptabel risiko for smittespredning selv om det ikke forelå en konkret mistanke om eller påvist sykdom.

Siden dyrehelseforordningen inneholder regler om når forflytning kan skje og godkjenning av akvakulturanlegg, var et spørsmål om Mattilsynets vedtak var i strid med EØS-retten. Det var usikkerhet knyttet til hvor langt Mattilsynets handlingsrom strekker seg etter forordningens regler, ettersom Mattilsynets vedtak synes å gå lenger enn dyrehelseforordningens restriksjoner.

EFTA-domstolen konkluderte med at dyrehelseforordningen ikke er til hinder for at myndighetene kan fatte vedtak som nekter godkjenning av driftsplaner fordi gjennomføringen av driftsplanen innebærer en uakseptabel risiko for smittespredning, jf. avsnitt 57. Det ble blant annet uttalt at artikkel 269 nr. 1 eksplisitt åpner for at myndighetene kan fastsette strengere eller ytterligere krav uten at dette krever en begrunnelse, så lenge tiltakene er innenfor dyrehelseforordningens rammer. Slike tiltak må derimot ha hjemmel i nasjonal rett.

Avgjørelsen tyder på at føre-var-prinsippet kan være relevant i denne sammenhengen. EFTA-domstolen viser til føre-var-prinsippet og at forordningen har en risikobasert tilnærming, jf. avsnitt 35 og 36. Føre-var-prinsippet kan derfor utgjøre en integrert del av vurderingene som begrunner artikler i forordningen med en forebyggende karakter. Dette, og domstolens henvisning til føre-var-prinsippet, indikerer at prinsippet er innenfor rammene av dyrehelseforordningen. EFTA-domstolen kommenterer imidlertid ikke føre-var-prinsippet noe nærmere. Det uttales bare at det må foretas en risikovurdering når myndighetene vurderer å iverksette tiltak.<sup>31</sup> Dermed er det uklart hvilken betydning føre-var-prinsippet har for nasjonal myndighetsutøvelse etter forordningen, herunder forholdet mellom føre-var-prinsippet og artikkel 269 nr. 1.

Spørsmålet blir hvilken rettslig betydning føre-var-prinsippet har for nasjonale myndighetsutøvelse etter dyrehelseforordningen.

Selv om dyrehelseforordningens artikler ikke viser til føre-var-prinsippet, synes flere av forordningens artikler å bygge på føre-var-betraktninger, slik EFTA-domstolen påpeker i avsnitt 35. Av artikkel 1 nr. 1 fremgår det for eksempel at «forordningen fastsetter regler for forebygging og bekjempelse av dyresykdommer som kan overføres til dyr eller mennesker». Ordlyden illustrerer forordningens forebyggende karakter. Dette kan knyttes til føre-var-prinsippet, som sikter på å gi myndighetene adgang til å iverksette beskyttelsestiltak før en fare inntreffer. Artikkelen sier imidlertid ikke noe om føre-var-prinsippets rettslige betydning i forordningen eller adgangen for nasjonale myndigheter til å anvende prinsippet i sin myndighetsutøvelse.

Artikkel 269 nr. 1 tillater myndighetene å iverksette tiltak som går utover det som direkte fremgår av forordningen. Det kan fremstå nærliggende at slike tiltak skal kunne bygge på de samme betraktningene som forordningens tiltak eller regler ellers gjør. Verken artikkelens ordlyd eller EFTA-domstolens avgjørelse tyder på at myndighetene må begrunne slike tiltak. Føre-var-prinsippet kan tenkes å være en del av nasjonale myndigheters begrunnelse for å anvende strengere eller ytterligere tiltak. Slik sett kan det skape sammenheng i forordningen dersom

<sup>31</sup> Se avsnitt 57.

artikkel 269 nr. 1 anses å gi uttrykk for føre-var-prinsippet, da flere av dyrehelseforordningens artikler bygger på dette prinsippet.

I samme retning trekker EFTA-domstolens uttalelse i avsnitt 40 om at forordningen er en ramme som fastsetter krav til saksbehandlingen som må suppleres med nasjonale bestemmelser for å oppfylle forordningens formål. Dette indikerer at myndighetene får et spillerom for valg av tiltak og håndtering, men at myndighetene må være innenfor de prosessuelle kravene dyrehelseforordningen oppstiller. Det kan derfor argumenteres for at dyrehelseforordningen ikke er til hinder for anvendelsen av føre-var-prinsippet, så lenge anvendelsen er innenfor de prosessuelle og materielle rammene forordningen oppstiller.

Forordningens fortale punkt 14 og 15 nevner også, som påpekt ovenfor, artikkel 5 nr. 7 i SPS-avtalen, risikovurderingen i tilknytning til EUs matlovforordning, som begge viser til føre-var-prinsippet, og EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet.<sup>32</sup> Dette indikerer at føre-var-prinsippet gjelder på dyrehelseområdet, og derfor kan utgjøre en del av nasjonal myndighetsutøvelse.

Når EFTA-domstolen viser til risikovurderingen som kreves for at forebyggende tiltak skal være innenfor dyrehelseforordningens rammer, henviser domstolen til praksis fra EU-domstolen som angår føre-var-prinsippet.<sup>33</sup> Disse avgjørelsene er imidlertid ugyldighetssøksmål, hvor EU-kommisjonens anvendelse av prinsippet blir prøvd. Siden EFTA-domstolen ikke kommenterer dette, er det noe uklart hvilken overføringsverdi sakene har, særlig når det eksisterer praksis fra EU-domstolen som gjelder overprøving av nasjonale myndigheters anvendelse av føre-var-prinsippet. Samtidig antyder henvisningen til denne praksisen at føre-var-prinsippet gjelder på dyrehelseområdet. Slik sett synes ikke dyrehelseforordningen å stenge for at nasjonale myndigheter anvender prinsippet.

Samlet sett tyder rettskildene på at dyrehelseforordningen ikke er til hinder for at tiltak kan bygge på føre-var-prinsippet. Det kan argumenteres for at artikkel 269 nr. 1 gir uttrykk for prinsippet, slik at forordningen åpner for at nasjonale myndigheter kan fastsette mer vidtgående tiltak som bygger på føre-var-betraktninger. Slike tiltak må imidlertid ha hjemmel i nasjonal rett. Dette underbygges av at føre-var-prinsippet ikke kommer til uttrykk som et rettsgrunnlag i forordningen.

Etter dette må føre-var-prinsippet sies å være et rettslig prinsipp innenfor rammene av dyrehelseforordningen. Det innebærer at nasjonale myndigheter etter forordningen kan anvende føre-var-prinsippet i sin myndighetsutøvelse på dyrehelseområdet. Spørsmålet blir så om norsk rett hindrer anvendelsen av føre-var-prinsippet i myndighetsutøvelsen.

### **2.2.2 Er norsk rett til hinder for anvendelsen av føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet?**

Dyrehelseforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom dyrehelseforskriften, som blant annet er hjemlet i matloven.<sup>34</sup> Verken dyrehelseforskriften eller matloven viser uttrykkelig til føre-var-prinsippet.

Ved utarbeidelsen av matloven ble det foreslått at føre-var-prinsippet skulle lovfestes.<sup>35</sup> Statens næringsmiddeltilsyn mente at dette ikke var nødvendig, fordi prinsippet «retter seg til myndighetene i deres håndtering av en gitt situasjon», noe Helsedepartementet var enig i.<sup>36</sup> Det understrekes likevel at «føre-var betraktninger på generelt grunnlag er, [...] et bærende prinsipp i forvaltning og håndhe-

<sup>32</sup> Avtale om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen), forordning 178/2002/EF [matlovforordningen].

<sup>33</sup> Se avsnitt 35 og 55.

<sup>34</sup> Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

<sup>35</sup> Se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 49.

<sup>36</sup> Se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 50.

velse av helse- og miljøspørsmål under loven».<sup>37</sup> Uttalelsen viser at føre-var-prinsippet er en rettslig norm som kan påvirke myndighetsutøvelsen og fungerer som et rettslig prinsipp innenfor matloven, selv om det ikke kommer eksplisitt frem i loven.

Føre-var-prinsippet kan likevel anses å komme indirekte til uttrykk i matloven § 19. Bestemmelsen angir at «[e]nhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom». Ordlyden «ikke oppstår fare for» tilsier at det ikke er et krav om at en fare er realisert for at «nødvendig aktsomhet» skal utvises. Det kan altså være nødvendig å handle proaktivt, hvilket er i tråd med føre-var-prinsippet.

Dette kan underbygges av matloven § 19 sett i lys av matloven § 23. Her fremgår det at «Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven [...]». Spesialmerknadene til § 23 fastsetter at føre-var-prinsipp er et «bærende prinsipp i norsk forvaltning».<sup>38</sup> Det fremgår at «begrepet 'nødvendige vedtak' omfatte[r] vedtak basert på føre-var betraktninger». Uttalelsen indikerer at føre-var-prinsippet er en vurdering som Mattilsynet kan ta hensyn til i sine avgjørelser.

Matloven åpner derfor for at Mattilsynet kan bygge på føre-var-prinsippet i sin myndighetsutøvelse. Dette er også lagt til grunn i juridisk teori. Vaale-Hallberg har blant annet uttrykt at norsk forvaltningspraksis, herunder Mattilsynets, bygger på føre-var-betraktninger, og at slike betraktninger er aktuelt hvor det «foreligger vitenskapelig usikkerhet eller mangel på vitenskapelige data, [...]».<sup>39</sup> Etter dette utgjør føre-var-prinsippet et rettslig prinsipp i norsk rett som kan få betydning i myndighetsutøvelse på dyrehelseområdet.

### 2.2.3 Konklusjon

Myndighetene har altså adgang til å bruke føre-var-prinsippet i myndighetsutøvelsen etter både dyrehelseforordningen og matloven på dyrehelseområdet. Dermed kan myndighetene sikre et vern av dyrehelsen til tross for manglende kunnskap på et område.

Siden dette kan reise spørsmål om hvilket vern av dyrehelsen myndighetene ønsker å oppnå, har føre-var-prinsippet en politisk side. Sett i lys av at føre-var-prinsippet også er relevant hvor det hefter vitenskapelig usikkerhet, tyder dette på at myndighetene skal nyte et skjønnsrom. I tillegg til å få betydning for selve myndighetsutøvelsen, gjennom tolkning og anvendelse av det aktuelle hjemmelgrunnlaget, kan altså føre-var-prinsippet få betydning for domstolskontrollen av nevnte myndighetsutøvelse.

I det følgende skal derfor myndighetenes skjønnsrom og domstolskontrollen med nasjonale myndigheters anvendelse av føre-var-prinsippet innen dyrehelseområdet vurderes.

## 2.3 Domstolskontrollen med nasjonale myndigheters anvendelse av føre-var-prinsippet

Dyrehelseforordningen gir ikke direkte uttrykk for hvilket skjønnsrom EØS-statene har ved anvendelsen av føre-var-prinsippet. Samtidig angir forordningens fortale punkt 146 at forordningen sikter på å gi medlemsstatene en fleksibilitet. Dette gjenspeiles i forordningen artikkel 269 nr. 1, noe EFTA-domstolen påpeker i *Nord-sjø Fjordbruk*.<sup>40</sup> Forordningens system indikerer at EØS-statene har et skjønnsrom. Det er likevel ikke klart etter forordningen hvor vidt skjønnsrommet er.

<sup>37</sup> Se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 51-52.

<sup>38</sup> Se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 157.

<sup>39</sup> Se Vaale-Hallberg (2025) § 23 note 2.

<sup>40</sup> Se avsnitt 44.

EU-domstolen har tatt stilling til skjønnsrommet ved anvendelsen av føre-var-prinsippet i forbindelse med beskyttelse av folkehelsen. Dette kan være veiledende for hvordan skjønnsrommet er i saker for dyrehelse, og derfor også domstolskontrollen.

I sak C-333/08 var spørsmålet om Frankrike hadde oppfylt sine EU-rettslige forpliktelser etter TEUV artikkel 34. Frankrike krevde forhåndsgodkjenning for matvarer laget med tekniske hjelpestoffer fra andre EU-land, selv om de var lovlig produsert og solgt der. Et spørsmål var om kravet om forhåndsgodkjenning var proporsjonalt.

Frankrike innførte forhåndsgodkjenningen som et krav for å beskytte folkehelsen. Kommisjonen mente at de tekniske stoffene ikke utgjorde en fare for folkehelsen slik tilsetningsstoffer eller vitaminer kunne gjøre. EU-domstolen uttalte at når det er vitenskapelig usikkerhet på et område, er det opp til medlemsstatene å bestemme hvilket nivå av beskyttelse av folkehelsen de ønsker å oppnå. Dette skjønnet blir ansett særlig vidt for beskyttelse av folkehelsen, forutsatt at det er knyttet vitenskapelig usikkerhet til det nåværende forskningsbilde. Domstolen foretar likevel en kontroll av om føre-var-prinsippet er korrekt anvendt og om tiltakene er i tråd med proporsjonalitetsprinsippet.<sup>41</sup> Det er altså krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet som kan overprøves.

Også i sak C-128/22 påpeker EU-domstolen at medlemsstatene har et vidt skjønnsrom ved fastsettelsen av hvilket nivå av beskyttelse av folkehelsen som ønskes oppnådd. Et belgisk reiseselskap saksøkte Belgia for erstatning for økonomiske tap selskapet angivelig ble påført på grunn av nasjonale tiltak som begrenset bevegelsesfriheten. Myndighetene innførte tiltakene som følge av Covid-19 pandemien for å beskytte folkehelsen. Til tross for skjønnsrommet, uttaler EU-domstolen at det er noen krav som må være oppfylt for en riktig anvendelse av føre-var-prinsippet. Det inkluderer blant annet om myndighetene har vurdert om tiltakene er hensiktsmessige, nødvendige og proporsjonale.<sup>42</sup> Slike vurderinger er gjenstand for domstolsprøving.<sup>43</sup>

At overprøvingen er begrenset, kommer videre til uttrykk i sak C-236/01. EU-domstolen understreker at føre-var-prinsippet kan innebære at medlemsstatene må foreta komplekse vurderinger. Den rettslige kontrollen må da begrenses til å undersøke om det foreligger åpenbare feilvurderinger, maktmisbruk eller om myndighetene har overskredet grensene for sitt skjønn, jf. avsnitt 135.<sup>44</sup>

Sakene illustrerer at medlemsstatene har et vidt skjønnsrom ved beskyttelsen av folkehelsen, enten for sykdommer eller gjennom for eksempel matvarer, til å bestemme ønsket nivå av vern og hvilke midler som skal iverksettes for å oppnå det ønskede vernet. Å sikre bedre dyrehelse er et mål i EU-retten, noe som fremgår av dyrehelseforordningens artikkel 1 og fortale. I denne sammenheng kan det også vises til dyrevelferdsloven § 3 som angir at dyr «har egenverdi» og skal «beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger». Det kan derfor argumenteres for at samme skjønnsrom bør gjelde for vern av dyrehelsen.

Dessuten kan det være en sammenheng mellom folke- og dyrehelsen, noe som kan tale for at samme skjønnsrom må gjelde. Helsen til dyr som brukes i matproduksjon kan få betydning for produksjonen av matvarer. Dette kan igjen påvirke folkehelsen både direkte og indirekte. Dyrehelseforordningen viser også til matlovforordningen, hvilket kan gi støtte for et slikt argument.

At det må gjelde et vidt skjønnsrom for beskyttelse av dyrehelsen, kan videre underbygges av at medlemsstatene ofte nyter et vidt skjønn i landbrukspolitikken med hensyn til målene som settes. Dette kommer til uttrykk i sak T-257/07, hvor

<sup>41</sup> Se avsnitt 90 og 92.

<sup>42</sup> Se avsnitt 80.

<sup>43</sup> Se avsnitt 81.

<sup>44</sup> Se nærmere om saken i delkapittel 2.1.

EU-domstolen er inne på overprøving av anvendelsen av føre-var-prinsippet, med henvisning til sak T-13/99.<sup>45</sup> Saken er et ugyldighetssøksmål og gjaldt overprøving av forordning 746/2008/EF. Selv om det er et ugyldighetssøksmål, gjør poenget om at medlemsstatene har et vidt skjønn i landbrukspolitikk seg fortsatt gjeldende. Her var det også tale om dyrehelsen til dyr i matproduksjon. Ved slike politiske spørsmål er også norske domstoler mer tilbakeholdne i domstolskontrollen.<sup>46</sup>

Etter dette synes domstolene å være tilbakeholdne med å overprøve risikovurderingen, særlig innholdet i de faglige vurderingene, og nivået for ønsket vern av dyre- eller folkehelsen. Likevel foretar domstolen en kontroll av om risikovurderingene er foretatt på en prosessuelt riktig måte, herunder om føre-var-prinsippet er korrekt anvendt. Dette illustrerer at myndighetene ikke står helt fritt, til tross for at myndighetene må anses å ha et vidt skjønnsrommet ved anvendelsen av føre-var-prinsippet. Det skal derfor i det følgende undersøkes hvilke rettslige begrensninger som gjelder ved anvendelsen av føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet.

---

<sup>45</sup> Se avsnitt 84.

<sup>46</sup> Se bl.a. HR-2022-718-A avsnitt 78.

## 3 Rekkevidden av føre-var-prinsippet på dyrehelsetområdet

### 3.1 Innledende

Selv om føre-var-prinsippet gir myndighetene adgang til å iverksette beskyttelsestiltak når det hefter usikkerhet på et område, viser EU-retten at adgangen ikke gjelder uten videre. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i *Nordsjø Fjordbruk* og dyrehelsetforordningens fortale. EFTA-domstolen uttaler i avsnitt 57 at tiltak som er mer vidtgående enn de som fremgår av forordningen må «være i samsvar med forordningens krav til risikovurdering og drift, og må derfor bygge på en konkret risikovurdering som er objektiv, uavhengig og gjennomiktig og som ikke er basert på en rent hypotetisk risiko».<sup>47</sup>

At adgangen ikke gjelder uten videre, kan begrunnes i samme hensyn som ligger til grunn for kunnskapskravet som gjelder ved offentlig myndighetsutøvelse. Normalt følger det av forvaltningsrettslige grunnprinsipper at offentlige myndigheter må ha tilstrekkelig sikker kunnskap ved utøvelse av offentlig myndighet, slik som å iverksette tiltak som begrenser eller setter restriksjoner for borgernes rettigheter eller aktiviteter. I norsk rett fremgår dette for eksempel av naturmangfoldloven § 8 i tilknytning til beslutninger som påvirker naturmangfoldet. Et annet eksempel er forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utredningsplikt, for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag ved vedtak som gjør inngrep i borgernes frihet.<sup>48</sup> Det offentlige har dessuten en plikt til å ha kunnskap om miljøforhold etter miljøinformasjonsloven §§ 8 og 9.<sup>49</sup> Kunnskapskravet og utredningsplikten kan knyttes til behovet for å sikre tillit til at forvaltningens avgjørelser er riktige, objektive og velbegrunnede.

Dette er hensyn som også må ivaretas for tiltak som ikke bygger på sikker kunnskap. Behovet for at offentlige beslutninger er veloverveide og rettferdige, og et behov for å unngå myndighetsmisbruk, er ikke noe mindre der det hefter vitenskapelig usikkerhet. I det følgende skal det derfor redegjøres for hva de rettslige rammene ved føre-var-prinsippet på dyrehelsetområdet innebærer.

### 3.2 Hva er en korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet i dyrehelsetsektoren?

EFTA-domstolen angir i *Nordsjø Fjordbruk* at det stilles krav til risikovurderingen myndighetene må foreta ved anvendelsen av føre-var-prinsippet. EU-retten indikerer at det stilles flere krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet, i tillegg til risikovurderingen. Spørsmålet blir derfor hva som utgjør en korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet i dyrehelsetsektoren.

I saker som gjelder overprøving av medlemsstatenes tiltak viser EU-domstolen at en korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet først krever en identifisering av potensielt negative konsekvenser for miljøet, folke- eller dyrehelsen. Deretter må myndighetene foreta en omfattende risikovurdering basert på de tilgjengelige vitenskapelige bevisene. Dette presiseres av EU-domstolen i sak C-282/15 *Queisser Pharma*.<sup>50</sup> Uttalelsen antyder at en korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet består av to trinn: identifisering av en fare og risikovurdering av denne faren.

<sup>47</sup> Se også dyrehelsetforordningens fortale punkt 14 og 15.

<sup>48</sup> Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>49</sup> Lov 09. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

<sup>50</sup> Se sak C-282/15 avsnitt 56. Se også sak C-446/08 avsnitt 69 og sak C-333/08 avsnitt 92.

Saken i *Queisser Pharma* er en prejudisiell avgjørelse, og gjaldt et avslag på en søknad om unntak fra et forbud i tysk rett mot fremstilling og markedsføring av et kosttilskudd som inneholdt L-histidin. Forbudet gjaldt uavhengig av om det var grunn til å mistenke at det forelå en helsefare. Spørsmålet for EU-domstolen var om tysk rett, gjennom forbudet og vilkårene for unntak, var i strid med EU-retten.

Til tross for at saken indikerer en totrinnsvurdering ved anvendelsen av føre-var-prinsippet, synes EU-domstolen å legge til grunn at anvendelsen føre-var-prinsippet også består av en vurdering av risikohåndteringen. I *Queisser Pharma* viser EU-domstolen til matlovforordningen artikkel 7 første og annet ledd om føre-var-prinsippet.<sup>51</sup> Artikkel 7 annet ledd fastsetter at tiltak etter artikkel 7 første ledd må være proporsjonale og ikke mer restriktive enn det som er nødvendig for å oppnå det ønskede helsevernet. Bestemmelsen oppstiller altså krav til tiltak som iverksettes med bakgrunn i føre-var-prinsippet. Dermed synes anvendelsen av føre-var-prinsippet å innebære en tretrinnsvurdering.

Riktignok kom matlovforordningen direkte til anvendelse i *Queisser Pharma*. Derfor er ikke dette avgjørende for at de samme kravene til risikohåndteringen gjelder uavhengig av sakstype. Dyrehelseforordningens fortale punkt 14 henviser imidlertid til matlovforordningen artikkel 7, noe EFTA-domstolen påpeker i *Nordsjø Fjordbruk* avsnitt 35 og 36. Matlovforordningen artikkel 6 første og annet ledd angir også at risikovurderingen må være basert på vitenskapelig tilgjengelig bevis og må være foretatt på en uavhengig, objektiv og åpen måte. Dette er nettopp slik EFTA-domstolen formulerer kravene dyrehelseforordningen stiller til risikovurderingen.

Selv om EFTA-domstolen ikke sier direkte at tiltakene må være proporsjonale i *Nordsjø Fjordbruk*, synes det samme å måtte gjelde for dyrehelseforordningen. Det er heller ikke noe som tyder på at de rettslige begrensningene som gjelder for beskyttelsen av folkehelsen, som matlovforordningen sikter på å ivareta, ikke skal gjelde for ivaretakelsen av dyrevernet. Også EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet stiller krav til risikohåndteringen. Denne virker ikke å være begrenset til et spesifikt rettsområde.

Vurderinger av føre-var-prinsippet synes også gjennomgående i EU-retten å innebære en vurdering av risikohåndteringen, slik at anvendelsen av føre-var-prinsippet består av tretrinnsvurdering. Dette kommer tydelig til uttrykk i ugyldighetssøksmål fremsatt mot Kommisjonen, herunder i sak T-719/17 *FMC* og sakene T-429/13 og T-451/13 *Bayer CropScience m.fl.*<sup>52</sup> Sakene gjaldt begrensninger i bruken av stoffer i plantevernmidler som kunne få negative innvirkninger for henholdsvis folkehelsen og biers helse. EU-domstolen vurderte i begge saker om Kommisjonen hadde handlet innenfor føre-var-prinsippetets rammer.

I sakene uttaler EU-domstolen at tretrinnsvurderingen for det første innebærer at en fare må identifiseres. Det må altså foreligge et fenomen som kan ha en mulig skadelig virkning på miljøet, dyre- eller folkehelsen. For det andre må det foretas en vurdering av risikoen fenomenet kan medføre for folkehelsen og miljøet – en risikovurdering. De to første trinnene samsvarer derfor med det som fremgår av *Queisser Pharma*. Dersom den identifiserte risikoen overstiger terskelen for hva som anses som et akseptabelt risikonivå, må risikoen for det tredje håndteres ved passende forebyggende tiltak.<sup>53</sup> Siden sakene viser til samme vurdering og sakene gjelder vern av folkehelse og dyrehelse, tyder dette på at det ikke er noen forskjeller i tilnærmingen på disse rettsområdene.

Det henvises også til disse avgjørelsene i *Nordsjø Fjordbruk*. EFTA-domstolen viser imidlertid bare til risikovurderingen, og ikke til tretrinnsvurderingen. Det er uklart om EFTA-domstolen mener at de samme kravene ikke gjelder for de to saks-

<sup>51</sup> Se avsnitt 58 og 59.

<sup>52</sup> Sak T-719/17 avsnitt 64 og sakene T-429/13 og T-451/13 avsnitt 111.

<sup>53</sup> Ibid.

typene. Det blir heller ikke kommentert hvorvidt det er av betydning om saken gjelder overprøving av Kommisjonens eller medlemsstaters anvendelse av prinsippet. EU-domstolen formulerer seg nettopp noe annerledes i de ulike sakstypene. Når EU-domstolen ikke er konsekvente, kan dette indikere at det er forskjeller.

Likevel fremgår det av sak E-3/00 *Kelloggs* at tiltakene som iverksettes må være basert på vitenskapelige bevis og at de må være proporsjonale, ikke-diskriminerende, transparente, og konsistente med lignende tiltak som allerede er iverksatt.<sup>54</sup> Saken er fulgt opp av EU-domstolen, deriblant i sak C-41/02. *Kelloggs* gjaldt et norsk forbud mot import til og markedsføring av cornflakes beriket med jern og vitaminer. Siden dette var framstilt og markedsført på lovlig måte i andre EØS-stater, var spørsmålet om Norge hadde gjennomført sine EØS-rettslige forpliktelser. Når det stilles krav til tiltakene, må det også foretas en overprøving av disse tiltakene. Dette er nettopp en prøving av risikohåndteringen. EU-domstolen har samme forståelse av risikohåndteringen i *FMC* og *Bayer CropScience m.fl.*<sup>55</sup> Dette tyder på at de samme kravene gjelder, selv om EU-domstolen formulerer inngangen til vurderingene og kravene på ulike måter.

Videre viser Verdens dyrehelseorganisasjon (WOAH) sin manual om biosikkerhet for akvakulturanlegg paragraf 4.1.8 til en tretrinnsvurdering. Manualen kan være veiledende for hvordan risikoanalysen skal foretas og hvilke krav som stilles til vurderingene myndighetene må foreta. Derfor kan manualen være til støtte for at myndighetene må foreta en tretrinnsvurdering ved anvendelsen av føre-var-prinsippet.

Til tross for at EU-domstolen ikke er konsekvent i formuleringene sine, synes altså vurderingene i realiteten å innebære det samme. Etter dette legges det til grunn at anvendelsen av føre-var-prinsippet på dyrehelseområdet består av en tretrinnsvurdering, hvor det for hver vurdering stilles rettslige krav.

Dersom nasjonal myndighetsutøvelse skal være i tråd med dyrehelseforordningen, må altså myndighetene ved anvendelsen av føre-var-prinsippet foreta tretrinnsvurderingen og oppfylle kravene som stilles til denne. Det innebærer, som vist, at myndighetene først må identifisere en fare. EU-domstolen understreker at dette steget normalt ikke krever noen nærmere forklaring.<sup>56</sup> Ved vurderingen av risikoen, tas det naturligvis utgangspunkt i et fenomen eller en aktivitet som kan ha negative følger for miljøet eller dyre- eller folkehelsen. På dyrehelseområdet er det særlig dyresykdommer, herunder spredning av dyresykdommer, som kan utgjøre en potensiell fare.

Deretter må det foretas en omfattende risikovurdering. Avhengig av utfallet av risikovurderingen må det så vurderes om og hvilke tiltak som skal iverksettes for å håndtere risikoen. I det følgende vil derfor kravene som stilles til de to siste trinnene – risikovurderingen og risikohåndteringen – ved myndighetenes anvendelse av føre-var-prinsippet innenfor dyrehelsesektoren gjennomgås.

### 3.3 Risikovurderingen på dyrehelseområdet

#### 3.3.1 Innledende

Spørsmålet her er hvilke krav dyrehelseforordningen stiller til risikovurderingen. Risikovurderingen blir av EFTA-domstolen i *Nordsjø Fjordbruk* beskrevet som en vitenskapelig prosess som, så langt det er mulig, består i en identifisering og en beskrivelse av en fare, en vurdering av eksponeringen og en beskrivelse av risikoen.<sup>57</sup> Denne forståelsen av risikovurderingen fremgår også av EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet punkt 5.1.2. Det skilles altså mellom fare og

<sup>54</sup> Se sak E-3/00 avsnitt 26.

<sup>55</sup> Se sak T-719/17 avsnitt 79 og sakene T-429/13 og T-451/13 avsnitt 126.

<sup>56</sup> Se sak T-719/17 avsnitt 64.

<sup>57</sup> Se sak E-8/24 avsnitt 35.

risiko. Mens fare knytter seg til kilden til det som kan utgjøre negative virkninger, knytter risiko seg til «sannsynligheten for mulige negative konsekvenser som ikke har oppstått på vurderingstidspunktet, men som kan oppstå i fremtiden».<sup>58</sup>

EFTA-domstolen tar ikke stilling til hva de ulike komponentene i risikovurderingen innebærer. Det samme gjelder kravene om at risikovurderingen må bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og være utført på en objektiv, uavhengig og åpen måte. Dermed er det noe uklart om og eventuelt hvordan risikovurderingen skal overprøves. Det kan derfor være hensiktsmessig å se til andre rettskilder for å forstå hva som ligger i kravene som stilles til risikovurderingen.

EU-domstolen har i ugyldighetssøksmål beskrevet risikovurderingen som en todelt vurdering. Først må det foretas en vitenskapelig vurdering, som beskrevet ovenfor. Deretter må det fastsettes en terskel for hva som utgjør en akseptabel og uakseptabel risiko.<sup>59</sup> I saker hvor EU-domstolen vurderer nasjonal myndighetsutøvelse, herunder sakene C-282/15, C-236/01 og C-333/08, er ikke denne formuleringen gjentatt. Dette gjelder særlig fastsettelsen av ønsket risikonivå.

Det er imidlertid klart at en vurdering av om tiltak etter en risikovurdering bør iverksettes eller ikke krever at det fastsettes en terskel for akseptabel og uakseptabel risiko. Denne vurderingen innebærer nemlig at myndighetene må bestemme hvor terskelen skal settes. Derfor er det nærliggende at risikovurderingen må inneholde disse to stegene også der nasjonale myndigheter anvender føre-var-prinsippet.

Dette kan underbygges av *Kelloggs*-saken. EFTA-domstolen påpeker i avsnitt 25 at det i tilfeller med vitenskapelig usikkerhet og derfor fravær av harmoniserende regler, er opp til EØS-statene å bestemme hvilken grad av beskyttelse av folkehelsen de ønsker å sikre. Her kan det ifølge domstolen vises til føre-var-betraktninger. Myndighetene må altså vurdere hva som utgjør en akseptabel og uakseptabel risiko for negative innvirkninger i samfunnet. Uttalelsen illustrerer når føre-var-prinsippet kan være aktuelt for myndighetsutøvelsen, og at myndighetene må fastsette hva som er et akseptabelt risikonivå. I avsnitt 25 understrekes det likevel at «[t]hat measure of discretion must, however, be exercised subject to judicial review». Det er dermed grunn til å undersøke dette noe nærmere.

Derfor skal det i det følgende tas stilling til om og i så fall hvilke rettslige begrensninger det er ved i) den vitenskapelige vurderingen, og ii) fastsettelsen av terskelen for akseptabel og uakseptabel risiko, og iii) risikohåndteringen.

### **3.3.2 Hva innebærer den vitenskapelige vurderingen på dyrehelseområdet?**

Ved den vitenskapelige vurderingen må den identifiserte faren som er gjenstand for risikovurderingen beskrives. Dette handler om å klargjøre virkningene forbundet med de forårsakende agensene eller aktivitetene. Agens forstås her som et legeme eller stoff som fremkaller en virkning.<sup>60</sup> I EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet vedlegg III påpekes det at farens art og alvorlighet er vurderingsmomenter. Den aktuelle faren skal altså klarlegges for å fastsette et utgangspunkt for den videre risikovurderingen.

Siden det er særlig smittespredning av dyresykdommer som utgjør en fare etter dyrehelseforordningen, er det potensielle patogene organismer som må beskrives. Utgangspunktet for vurderingen kan da være hvilken art og alvorlighet den eller de aktuelle sykdommene innebærer for dyrene.

Etter faren er beskrevet, må det foretas en vurdering av eksponeringsrisikoen og karakterisering av risikoen – risikovurderingen. Hensikten er at selve risikoen skal fastsettes. Risikoen beskrives som «sannsynligheten for mulige negative kon-

<sup>58</sup> Se sak E-8/24 avsnitt 55.

<sup>59</sup> Se sak T-257/07 avsnitt 70 og sakene T-429/13 og T-451/13 avsnitt 112.

<sup>60</sup> Se Nilstun (2025).

sekvenser som ikke har oppstått på vurderingstidspunktet, men som kan oppstå i fremtiden».<sup>61</sup> I dette ligger et krav om at både sannsynligheten for spredning av de patogene organismene og konsekvensene av slik spredning i den aktuelle situasjonen må fastsettes. Det innebærer at det må foretas en konkret vurdering hvor alle relevante forhold som kan påvirke sannsynligheten eller virkningene av en smittespredning må tas i betraktning. Deretter kan estimatet som fastsettes for disse kombineres for å gi et samlet estimat på risikoen. Slik sett legges det opp til en sammensatt vurdering.

Når det gjelder fastsettelsen av sannsynligheten for smittespredning, kan flere forhold være av betydning. For eksempel hvor ofte sykdommen forekommer.<sup>62</sup> I tillegg kan de patogene organismenes art være av betydning. Hvordan den aktuelle sykdommen smitter kan også påvirke sannsynligheten for smittespredning. Det samme gjelder dyrenes helse og ulike miljøforhold.

Videre må konsekvensene beskrives. Her må alvorlighetsgraden av potensielle virkninger som kan oppstå dersom faren inntreffer, vurderes.<sup>63</sup> Det fremgår av EU-domstolens praksis at det kan være nødvendig å se virkningene i et større bilde og vurdere ringvirkninger. For eksempel uttaler EU-domstolen i sak C-192/01 avsnitt 50 at:

*«In assessing the risk in question, it is not only the particular effects of the marketing of an individual product containing a definite quantity of nutrients which are relevant. It could be appropriate to take into consideration the cumulative effect of the presence on the market of several sources, natural or artificial, of a particular nutrient and of the possible existence in the future of additional sources which can reasonably be foreseen [...]».*

Uttalelsen indikerer at det ikke er tilstrekkelig å vurdere én kilde til et næringsstoff, men også andre eksisterende og fremtidige kilder til samme næringsstoffer. Kumulative effekter skal altså vurderes. Dette kan ha sammenheng med at føre-var-prinsippet er aktuelt der det hefter vitenskapelig usikkerhet og det kan være tale om langsiktige virkninger. Selv om uttalelsen kommer fra et ugyldighetssøksmål, viser uttalelsen at sekundære og indirekte konsekvenser kan få betydning for risikovurderingen. Det er ikke noe som tyder på at dette bør stille seg annerledes hvor medlemsstatene foretar risikovurderingen.

Etter konsekvensene er beskrevet, må det foretas en sammensatt vurdering av sannsynligheten for faren og konsekvensene av at den utspiller seg. Dette for å fastsette et estimat på risikoen. At det stilles et slikt krav, kan begrunnes med at stor sannsynlighet for smitteutbrudd, for eksempel, vil være av mindre betydning hvis konsekvensene er minimale, sammenliknet med tilfeller hvor konsekvensene er omfattende.

Samlet sett er det tydelig at risikovurderingen krever faglig kunnskap. Vurderingen kan derfor knyttes til kravet om at risikovurderingen må basere seg på vitenskapelig tilgjengelige bevis, som innebærer at den ikke kan bygge på rent hypotetiske antakelser.<sup>64</sup> Risikovurderingen må altså ha et vitenskapelig grunnlag og være basert på faktisk kunnskap. Å vise til at noe *kan* skje er ikke tilstrekkelig hvis det ikke er noe vitenskapelig støtte for at dette er en realistisk mulighet.

Selv om det ikke kreves at vitenskapen er endelig eller at det er mye kunnskap på området, påpeker EU-domstolen at den tilgjengelige kunnskapen må kunne gi myndighetene tilstrekkelig pålitelig og overbevisende informasjon, slik at det er mulig å forstå konsekvensene av spørsmålet som er reist.<sup>65</sup> Dette kommer tydelig

<sup>61</sup> Se sak E-8/24 avsnitt 55.

<sup>62</sup> Se EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet vedlegg III.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Se sak E-8/24 avsnitt 35.

<sup>65</sup> Se sak T-745/20 avsnitt 119.

frem i ugyldighets søksmål. Likevel gjelder dette forståelsen av kravet om at risikovurderingen må bygge på vitenskapelig tilgjengelige bevis – et krav nasjonale myndigheter også må følge. Uttalelsen kan også illustrere at kravet skal sikre at beslutningstakerne – i den grad det er mulig – skal ha full kjennskap til de faktiske forholdene som er av betydning for saken. Dette hensynet gjør seg gjeldende uavhengig av typetilfelle.

Risikovurderingen må videre utføres på en «uavhengig, objektiv og åpen måte».<sup>66</sup> Det betyr at vurderingene må foretas av sakkyndige uten ekstern påvirkning. Slike krav til prosessen og beslutningsgrunnlaget kan bidra til at beslutningene får et bedre informasjonsgrunnlag, og derfor føre til velbegrunnede avgjørelser som er mer pålitelige og relevante. Dermed kan dette sikre tillit til tiltakene er rettfærdiggjort, og at private aktører ikke pålegges urimelige eller vilkårlige restriksjoner eller tiltak.

### 3.3.3 Fastsettelsen av terskelen for uakseptabel risiko i dyrehelsetsektoren

Når et estimat for hvilken risiko som foreligger er klargjort, må myndighetene fastsette en terskel for akseptabel og uakseptabel risiko. I dette ligger at myndighetene må vurdere om risikoen i det konkrete tilfelle overstiger terskelen for akseptabel risiko, slik at det må vurderes om tiltak skal iverksettes. EU-domstolen har i flere saker understreket at statene her har en skjønnsmargin.<sup>67</sup> En uakseptabel risiko i en EØS-stat kan altså være en akseptabel risiko i en annen EØS-stat.

Skjønnsmarginen myndighetene nyter på området kan begrunnes i at risikovurderingen er foretatt på et område hvor det hefter vitenskapelig usikkerhet. En slik usikkerhet kan gjøre det vanskelig å operere med et krav om sannsynlighetsovervekt. EU-retten viser blant annet til at terskelen ikke kan settes ved null risiko eller at vurderingene kan basere seg på rent hypotetiske antakelser.<sup>68</sup> Derfor synes det ikke å gjelde et krav om sannsynlighetsovervekt for at tiltak skal kunne rettfærdiggjøres i føre-var-prinsippet. Dette fremkommer også av NOU 2004: 28 side 191–193. Her formuleres det slik: «Prinsippet kan berettige at det legges vekt på om tiltak betyr en risiko for miljøskade, selv om det ikke kan konstateres sannsynlighetsovervekt for at slik skade vil inntre».

Det at myndighetene ikke kan bygge på «null risiko», og slik sett at det kan settes en grense for hva som kan utgjøre en uakseptabel risiko, har nær tilknytning til vurderingen av om og når tiltak kan iverksettes, samt om tiltakene er proporsjonale. Dette underbygges av EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet, hvor det fremgår at:

*«The measures envisaged must make it possible to achieve the appropriate level of protection. Measures based on the precautionary principle must not be disproportionate to the desired level of protection and must not aim at zero risk, something which rarely exists. However, in certain cases, an incomplete assessment of the risk may considerably limit the number of options available to the risk managers».*<sup>69</sup>

Derfor kommer oppgaven nærmere inn på hva som ligger i kravet om at myndighetene ikke kan basere seg på null risiko i delkapittel 3.4 om risikohåndteringen.

Siden myndighetene har et skjønnsrom, er adgangen domstolene har til å overprøve hva det ønskede risikonivået settes til i den enkelte stat begrenset. Samtidig indikerer EU-retten at myndighetene må foreta en vurdering av alle relevante forhold i fastsettelsen av akseptabel og uakseptabel risiko i det konkrete tilfelle.

<sup>66</sup> Se sak E-8/24 avsnitt 35.

<sup>67</sup> Se sak E-3/00 avsnitt 25.

<sup>68</sup> Se EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet punkt 6.3.1 og sak C-333/08 avsnitt 91.

<sup>69</sup> Se punkt 6.3.1.

Her kan en rekke vurderingsmomenter være relevant. I sak T-257/07 vises det til vurderingsmomenter som alvorligheten av konsekvensene, omfanget av mulige skadevirkninger, muligheten for langvarig eller reversible virkninger eller forsinkede virkninger.<sup>70</sup> Basert på dette må myndighetene danne en konkret oppfatning av risikoen som foreligger, og fastsette terskelen for akseptabelt og uakseptabelt risikonivå.<sup>71</sup>

Selv om saken gjelder ugyldighetssøksmål, illustrerer uttalelsen at vurderingene som føre-var-prinsippet krever må være konkrete. Dette fremkommer også i andre saker, herunder *Nordsjø Fjordbruk*. De aktuelle vurderingsmomentene som nevnes, er forhold som også kan indikere hvilke konsekvenser en aktivitet eller et fenomen kan ha. Det kan derfor argumenteres for at disse vurderingsmomentene bør tas i betraktning når EØS-statene iverksetter tiltak basert på føre-var-prinsippet, da dette kan sikre et velinformert beslutningsgrunnlag. EU-domstolen har i forbindelse med risikovurderingen nettopp uttrykt at beslutningsgrunnlaget, så langt som mulig i lys av den tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen, bør ta hensyn til alle relevante forhold.

Etter dette må myndighetene vise at de har vurdert alle relevante forhold for å fastslå om risikoen i konkrete tilfellet overstiger terskelen for akseptabelt risikonivå. Dersom myndighetene finner at risikovurderingen tilsier at en aktivitet eller en agens overstiger terskelen for hva som utgjør et akseptabelt risikonivå i samfunnet, må myndighetene håndtere risikoen. I det følgende skal det redegjøres for kravene EU-retten stiller til risikohåndteringen.

### 3.4 Risikohåndteringen på dyrehelseområdet

Risikohåndtering handler om at myndighetene må vurdere om de skal iverksette forebyggende tiltak eller begrense visse aktiviteter. Matlovforordningens fortale angir at de vitenskapelige vurderingene ikke nødvendigvis inneholder all den informasjonen som en risikohåndteringsbeslutning bør baseres på.<sup>72</sup> I punkt 19 fremgår det at risikohåndteringen også krever en vurdering av andre hensyn og faktorer, som økonomiske, samfunnsmessige, tradisjonelle, etiske eller miljømessige forhold, samt kontrollmuligheter. Dermed kan denne delen av risikoanalysen innebære en mer helhetlig vurdering av situasjonen.

EU-domstolen gir uttrykk for at de kravene som stilles til risikohåndteringen er gjenstand for overprøving. EU-retten viser ved EU-domstolens praksis og EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet at tiltakene som iverksettes må være midlertidige, forholdsmessig, ikke-diskriminerende, transparente og i samsvar med lignende tiltak som allerede er iverksatt.<sup>73</sup> Noen av disse synes å komme indirekte til uttrykk i norsk lovgivning.<sup>74</sup>

Også ved risikohåndteringen har myndighetene imidlertid et skjønn. EU-domstolen understreker at risikovurderingene kan være preget av stor usikkerhet, noe som kan få betydning for proporsjonalitetsvurderingen.<sup>75</sup> Det må altså tas hensyn til medlemsstatenes skjønnsrom ved overprøvingen av risikohåndteringen.<sup>76</sup>

Kravet om at tiltakene må være midlertidige fremgår også av dyrehelseforordningens fortale punkt 14 og matlovforordningen artikkel 7 første ledd. I sak C-601/11 uttalte EU-domstolen at kravet innebærer at ny vitenskapelig kunnskap

<sup>70</sup> Nærmere om dommen i delkapittel 2.3. Se avsnitt 80.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Se matlovforordningens fortale punkt 19.

<sup>73</sup> Se sak E-3/00 avsnitt 26.

<sup>74</sup> Se bl.a. matloven § 23 om at tiltak må være «nødvendig». Etter forarbeidene innebærer dette at tiltaket må være forholdsmessig, jf. Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 157.

<sup>75</sup> Se sak C-333/08 avsnitt 91.

<sup>76</sup> Se også delkapittel 2.3.

kan gjøre at tiltak som bygger på føre-var-betraktninger må vurderes på nytt.<sup>77</sup> Ny vitenskapelig kunnskap kan endre oppfatningen av hvilken risiko som foreligger, og dermed hva som utgjør en akseptabel og uakseptabel risiko for samfunnet. Selv om dette er et ugyldighetssøksmål, gjelder det forståelsen av matlovforordningen artikkel 7, og kan derfor ha noe overføringsverdi.

Dette er også en nærliggende forståelse av «midlertidig» i relasjon til føre-var-prinsippet, ettersom risikovurderingen skal bygge på «tilgjengelige vitenskapelige bevis». Hvis det kommer ny kunnskap på et område, kan ikke tiltak som ikke tar denne kunnskapen i betraktning uten videre sies å bygge på «tilgjengelige vitenskapelige bevis». Dersom det for eksempel kommer ny kunnskap om dyresykdommer, eller nye metoder å bekjempe dem på, kan det få betydning for rekkevidden av føre-var-prinsippet, eksempelvis ved at tiltak som tidligere ble ansett proporsjonale, ikke lenger er det.

Videre stilles det et krav om proporsjonalitet – et krav som gjelder i flere sammenhenger i EU-retten.<sup>78</sup> Proporsjonalitetsprinsippet innebærer et krav om egnethet, nødvendighet og forholdsmessighet i snever forstand, som er en avveining av hensynene som begrunner tiltaket sett opp mot de motstridende hensynene.<sup>79</sup>

Nødvendighetsvurderingen innebærer blant annet en vurdering av om det finnes mindre inngripende tiltak som kan oppnå samme formål. EU-domstolen formulerer dette slik «[...] they must be proportional to the objective thus pursued, which could not have been attained by measures which are less restrictive [...]».<sup>80</sup> EUs kommisjonsmelding indikerer at et totalforbud ikke alltid er proporsjonalt, men kan være det i noen tilfeller, spesielt hvis det er den eneste mulige responsen på en potensiell risiko.<sup>81</sup> Dette kan ha sammenheng med at den vitenskapelige usikkerheten på føre-var-prinsippets område kan vanskeliggjøre vurderingen av om alternative tiltak er like effektive. Derfor kan det tenkes at omfattende tiltak, slik som totalforbud, lettere aksepteres på føre-var-prinsippets område. Den vitenskapelige usikkerheten gjør nettopp at myndighetene har et vidt skjønn i hvilke tiltak som skal iverksettes.

Når det gjelder formålet med tiltakene, understrekes det i EUs kommisjonsmelding at tiltaket ikke kan sikte mot null risiko.<sup>82</sup> Tiltak skal altså ikke iverksettes med sikte på å hindre enhver risiko. Dette presiseres også av EU-domstolen i sak T-257/07. Her uttales det at «institutions may not take a purely hypothetical approach to risk and may not base their decisions on a ‘zero risk’».<sup>83</sup> Selv om saken er et ugyldighetssøksmål, synes EFTA-domstolen i *Kelloggs* å legge til grunn at føre-var-prinsippet som klar hovedregel ikke gir myndighetene adgang til å treffe beslutninger med mål om null risiko.<sup>84</sup>

Dette kravet kan forstås slik at føre-var-prinsippet ikke skal fungere som en helgardering. Det setter altså et krav om at det må være en viss risiko for at faren vil inntreffe. Slik sett kan en forutsetning for at tiltaket er proporsjonalt normalt innebære et krav om at risikonivået må være over en viss terskel. Myndighetene står dermed ikke nødvendigvis helt fritt til å iverksette tiltak basert på føre-var-prinsippet for generelle risikoer som *alltid* er til stede i samfunnet.

Når det gjelder forholdsmessighet i snever forstand, innebærer dette normalt en konkret avveining av de interessene som gjør seg gjeldende i den enkelte saken.<sup>85</sup>

<sup>77</sup> Se sak C-601/11 avsnitt 110.

<sup>78</sup> Se TEUV artikkel 5 nr. 4 og Arnesen m.fl. (2022) side 123.

<sup>79</sup> Se Arnesen m.fl. (2022) side 123-125.

<sup>80</sup> Se sak C-333/08 avsnitt 90.

<sup>81</sup> Se EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet punkt 6.3.1.

<sup>82</sup> Se EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet punkt 6.3.1 og delkapittel 3.3.3.

<sup>83</sup> Se avsnitt 79.

<sup>84</sup> Se avsnitt 32.

<sup>85</sup> Se Arnesen m.fl. (2022) side 124-125.

På dyrehelseområdet kan dette være behovet for å ivareta dyrenes velferd sett opp mot for eksempel økonomiske hensyn. Ved vurderingen må det tas i betraktning at tiltakene er iverksatt med bakgrunn i føre-var-prinsippet. Tiltak iverksettes da fordi det hefter usikkerhet i hva faren og konsekvensene av at den utspiller seg kan innebære.<sup>86</sup> Det må også bemerkes at EU-domstolen har påpekt at føre-var-prinsippet innebærer at hensynet til å verne miljøet, folke- eller dyrehelsen kan få forrang over økonomiske hensyn.<sup>87</sup>

Videre fremgår det at risikohåndteringen ikke må være diskriminerende og må være i samsvar med lignende tiltak som allerede er iverksatt. Dette innebærer at sammenlignbare situasjoner ikke skal behandles ulikt, og forskjellige situasjoner ikke nødvendigvis skal behandles likt uten saklig grunn. I tillegg må tiltakene fremstå konsistente, noe som kan begrunnes med at tiltak ikke skal fremstå vilkårlige.

Samlet viser kapittelet at myndighetene ved anvendelsen av føre-var-prinsippet må: i) identifisere og beskrive en fare som kan ha negative innvirkninger på dyrehelsen; ii) foreta en konkret risikovurdering, hvor sannsynligheten for at faren inntreffer og konsekvensene som kan oppstå ved at faren inntreffer blir klargjort; og iii) dersom myndighetene finner at risikoen som foreligger overstiger et akseptabelt risikonivå i samfunnet, vurdere om og i så fall hvilke tiltak som skal vurderes. I det følgende skal det vurderes hvordan denne tretrinnsprosessen er for tilfelle ved flytting av fisk innenfor landegrensene.

---

<sup>86</sup> Se sak C-128/22 avsnitt 90.

<sup>87</sup> Se sakene T-429/13 og T-451/13 avsnitt 109.

## 4 Rekkevidden av føre-var-prinsippet ved flytting av fisk innenfor landegrensene

### 4.1 Føre-var-prinsippet ved flytting av fisk

Når det gjelder forebygging mot spredning av smittsomme fiskesykdommer, er begrensninger i flytting av fisk mellom forskjellige lokaliteter ofte et tiltak som benyttes. Slike tiltak begrenser handlefriheten til aktørene i oppdrettsnæringen. Spørsmålet her er hvilken betydning føre-var-prinsippet har ved myndighetenes vurdering av om adgangen til flytting av fisk mellom lokaliteter skal begrenses.

Legalitetsprinsippet på forvaltningsrettens område krever at myndighetene har hjemmel for å fatte vedtak mot private, jf. Grunnloven § 113.<sup>88</sup> Mattilsynet må altså ha en hjemmel for å treffe vedtak som begrenser flytting av fisk. I norsk rett må oppdrettere få godkjent sine planer for akvakulturdriften av myndighetene gjennom godkjenning av driftsplan, jf. akvakulturdriftsforskriften § 40.<sup>89</sup> Dersom en oppdretter planlegger å flytte matfisk mellom lokaliteter vil Mattilsynet ved behandlingen av driftsplanen vurdere om dette skal tillates.

Mattilsynet «kan» nekte godkjenning av driftsplaner «dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det», jf. akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd. Det innebærer at Mattilsynet kan nekte godkjenning av en driftsplan som følge av at det er planlagt å flytte fisken i løpet av produksjons-syklusen dersom fiskens helse tilsier det. Bestemmelsen gir dermed Mattilsynet adgang til å sette begrensninger for flytting av fisk.<sup>90</sup>

I *Nordsjø Fjordbruk* påpeker EFTA-domstolen at driftsplaner kan nektes godkjent som følge av en planlagt flytting uten at dette er i strid med dyrehelseforordningen.<sup>91</sup> EFTA-domstolen anser begrensninger i flytting av fisk som et biosikkerhetstiltak i tråd med dyrehelseforordningen artikkel 10 nr. 4 bokstav b) punkt iii).<sup>92</sup> Siden myndighetene kan ta føre-var-prinsippet i betraktning ved myndighetsutøvelsen, kan begrensninger i flytting av fisk være basert på føre-var-betraktninger.

Dette er i tråd med norsk rett ved at akvakulturdriftsforskriften er hjemlet i matloven, slik at matloven § 19 får betydning. Her fastsettes det at «[e]nhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom», noe som kan forstås som en henvisning til føre-var-prinsippet.<sup>93</sup>

Selv om føre-var-prinsippet er relevant ved myndighetsutøvelsen etter akvakulturdriftsforskriften § 40, understreker EFTA-domstolen i *Nordsjø Fjordbruk* at kravene til risikovurderingen må være oppfylt, jf. avsnitt 57. Mattilsynet må altså følge tretrinnsvurderingen ved anvendelsen av føre-var-prinsippet i vurderingen av om flytting av fisk mellom lokaliteter innenfor landegrensen skal begrenses. Tretrinnsvurderingen for slike tilfeller skal gjennomgås i det følgende.

### 4.2 Tretrinnsvurderingen ved flytting av fisk

#### 4.2.1 Identifisering og beskrivelse av faren ved flytting av fisk

Det første trinnet innebærer en identifisering og beskrivelse av faren. Ved flytting av fisk er det spredningen av patogene organismer som utgjør en fare for dyrehel-

<sup>88</sup> Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).

<sup>89</sup> Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg.

<sup>90</sup> Produksjonssyklus er en betegnelse som brukes i forbindelse med livssyklusen til laksen i oppdrettsnæringen.

<sup>91</sup> Se avsnitt 57.

<sup>92</sup> Se avsnitt 47 og 53.

<sup>93</sup> Se delkapittel 2.2.2.

sen. Dette kommer også til uttrykk i WOAHS manual om biosikkerhet i akvakulturanlegg. Ifølge manualen er poenget med identifiseringen av faren å avgjøre «hvilke patogene organismer som skal være gjenstand for risikovurderingen».<sup>94</sup>

I henhold til dyrehelseforordningen vil spesielt listeførte sykdommer utgjøre en alvorlig fare for dyrehelsen. For eksempel er infeksjøs lakseanemi en alvorlig listeført fiske sykdom som angriper blodårene til laksen og medfører alvorlige blødninger i laksens indre organer.<sup>95</sup> Sykdommen kommer hovedsakelig i to former. En er sykdomsfremkallende – HPR deletert virus (HPR-del). Den andre varianten gir ikke ILA-sykdom, men kan muteres og skape sykdomsfremkallende stammer (HPR0). Bare HPR-del er listeført.<sup>96</sup>

Også pankreassykdom (PD) er en alvorlig sykdom for norsk oppdrett.<sup>97</sup> Den er ikke listeført etter dyrehelseforordningen, men er listeført som kategori-F i Norge og bekjempes derfor etter norsk regelverk.<sup>98</sup> Det kan altså være tale om alvorlige fiske sykdommer.

Når det gjelder beskrivelsen av faren, som danner utgangspunktet for risikovurderingen, viser WOAHS manual paragraf 4.1.8 til relevante vurderingsmomenter. Disse inkluderer i) hyppigheten av forekomsten; ii) de biologiske egenskapene; iii) sannsynligheten for oppdagelse ved forekomst og iv) mulige smitteveier. Redegjørelsen av faren kan bidra til å estimere og beskrive de potensielle konsekvensene av at de aktuelle patogene organismene sprer seg, men krever faglig kunnskap.

I spørsmålet om flytting av fisk kan særlig mulige smitteveier bidra til vurderingen av sannsynligheten for smitteutbrudd og konsekvensene av flytting. Smitte kan skje både vertikalt og horisontalt. Vertikal smitte innebærer at smitte skjer fra forelderfisk til avkom.<sup>99</sup> Horisontal smitte innebærer at smitte kan skje via vannmasse. Smittespredning kan da skje mellom fisk i merder og lokaliteter og gjennom bruk av samme utstyr. Flytting av fisk er derfor en stor risikofaktor for spredning av fiske sykdommer, særlig der sykdommer kan smitte horisontalt. Både ILA i formen HPR-del og PD kan smitte horisontalt.

#### 4.2.2 Risikovurderingen ved flytting av fisk

Når det gjelder vurderingen av sannsynligheten for smittespredning, er det ved flytting av fisk en rekke faktorer som spiller inn. For eksempel avhenger sannsynligheten for smittespredning av om fisken som flyttes er frisk eller syk. EFTA-domstolen viser i *Nordsjø Fjordbruk* at det kan settes begrensninger for flytting av fisk selv om det ikke foreligger en konkret mistanke om sykdom eller et påvist utbrudd. Dette fordi sykdommer kan ligge latent.<sup>100</sup> Det må altså foretas en vurdering av sannsynligheten for at fisken som skal flyttes er syk og en vurdering av sannsynligheten for at smittespredning vil skje dersom fisken er syk.

Sannsynligheten for at fisken som skal flyttes er syk, samt sannsynligheten for smitteutbrudd, kan avhenge av fiskens helse. Om fisken er svak eller sterk kan for eksempel få betydning for risikoen for smitte. På samme måte som for mennesker er noen fisk mer mottakelig for smitte enn andre.<sup>101</sup> Både miljøforholdene og fiskens helsestatus kan altså påvirke smittefaren. Det illustrerer at risikoen for smitte kan variere betraktelig. Desto viktigere kan det være at risikovurderingene er konkrete for det enkelte tilfelle.

<sup>94</sup> Se paragraf 4.1.8.

<sup>95</sup> Se Veterinærinstituttet (2025).

<sup>96</sup> Se Kategoriseringsforordningens vedlegg.

<sup>97</sup> Se Mattilsynet (2024) om listeføring.

<sup>98</sup> Se dyrehelseforskriften § 6.

<sup>99</sup> Se Vitenskapskomiteen for mat og miljø (2011).

<sup>100</sup> Se avsnitt 43.

<sup>101</sup> Se Bjørklund m.fl. (2025) side 102.

Også miljøforholdene kan variere fra den enkelte lokalitet til den andre. Dette kan igjen få betydning for smittefare. Det kan være forskjeller i hvordan akvakulturvirksomheten driftes, den geografiske plasseringen og det omkringliggende miljøet. Hvordan akvakulturvirksomheten driftes handler blant annet om hvilket anlegg som benyttes i produksjonen. Smittefare kan derfor variere etter typen anlegg fisken skal flyttes fra og hvilket anlegg fisken skal flyttes til. Ulike typer oppdrettsanlegg inkluderer åpne merder i sjø og semi- eller lukkede anlegg. Smittefare kan som regel anses lavere ved semi- eller lukkede anlegg, da disse ofte er bedre skjermet for smitte enn åpne merder.

Hva gjelder den geografiske plasseringen, kan både strømforhold, vanngjennomstrømning, vannkvalitet, avstander til vassdrag og avstander til andre lokaliteter virke inn på miljøforholdene.<sup>102</sup>

Det er altså en rekke forhold som kan få betydning ved vurderingen av sannsynligheten for smittespredning. Dette gjør at Mattilsynet ved sin skjønnsutøvelse må foreta en nokså bred og kompleks vurdering av smittefare.

Videre må konsekvensene av et potensielt smitteutbrudd vurderes. Denne vurderingen kan blant annet bero på hvilken sykdom det er, hvor mange anlegg som er i nærheten av anlegget fisken skal flyttes til og tettheten i de ulike anleggene. Disse forholdene kan få betydning for alvorligheten og omfanget av et smitteutbrudd. Jo flere tonn fisk som er i nærheten, desto større omfang kan bli smittet.

I lys av denne risikovurderingen, må Mattilsynet vurdere om flytting av fisk i det konkrete tilfelle overstiger terskelen for hva som utgjør et akseptabelt risikonivå.

#### 4.2.3 Risikohåndteringen ved flytting av fisk

Dersom Mattilsynet mener at risikoen som foreligger overstiger det risikonivået som er akseptabelt for samfunnet, må det vurderes om og i så fall hvilke tiltak som skal iverksettes for å håndtere risikoen. I denne sammenheng er det flytting av fisk som utgjør aktiviteten som kan medføre negative innvirkninger gjennom smittespredning. Begrensninger i flytting av fisk kan derfor være aktuelle tiltak enten ved at det stilles vilkår til flyttingen eller at flyttingen nektes.

Som EU-retten viser har Mattilsynet et skjønn i hvilke tiltak som skal iverksettes. Dette samsvarer med «kan»-skjønnen i akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd. Til tross for et vidt skjønnrom, viser EU-retten at Mattilsynet ikke kan basere seg på null risiko. Patogene organismer finnes i sjøen. Derfor er det alltid en risiko for at smitte kan forekomme. Begrensninger i flytting av fisk basert på null risiko og generelle risikoer som er umulig å påvise at ikke eksisterer, vil derfor vanskelig kunne anses proporsjonale.

Ved den konkrete vurderingen av de motstridende interessene må det klargjøres hva som er formålet med flyttingen av fisken. Det kan være flere grunner til å flytte fisk. For eksempel kan flytting begrunnes i virksomhetens økonomiske hensyn og samfunnsøkonomiske hensyn, ved at virksomheten ønsker å utnytte den maksimale tillatte biomassen.<sup>103</sup> Flytting kan også begrunnes i dårlige miljøforhold i sjøbunnen, som kan gjøre det nødvendig å fjerne fisk fra området, eller fiskens helse.

Et tredje eksempel på hvorfor fisk flyttes, er driftsplaner hvor det legges opp til en delt produksjonssyklus og flytting av postsmolt fra en postsmolt avdeling til en annen lokalitet. Da vokser ofte fisken til en viss størrelse før den flyttes.<sup>104</sup> I noen sammenhenger kan flytting av postsmolt skje fordi en annen lokalitet har bedre miljø- eller vekstforhold. I andre sammenhenger kan det være flytting fra lukkede

<sup>102</sup> Se Bendiksen og Mellbye (2024) Kommentar til § 10.

<sup>103</sup> Slik tilfellet var i *Nordsjø Fjordbruk*, se delkapittel 4.3.3.

<sup>104</sup> Postsmolt forstås her som laks som er fysiologisk tilpasset til å tåle saltvann.

anlegg til åpne merder i sjø.<sup>105</sup> Det kan skyldes at det aktuelle lukkede anlegget har mindre kapasitet enn åpne merder i sjø. Det kan også være fordi aktørene ønsker at flere fisk fra ulike utsett skal ha deler av produksjonssyklusen i lukkede merder.

Formålet med flyttingen kan få betydning for hvilke tiltak som i den konkrete situasjonen vil være proporsjonale. Der det er større risiko for fiskens helse å ikke flytte, kan det være større grunn til å tilstrebe andre løsninger enn å nekte flytting av fisk. Det samme kan gjelde ved flytting fra lukkede anlegg. Her reduseres tiden fisken har i åpne merder i sjøen. Dette ved at teknologien begrenser tilgangen til åpen sjø som strømmer gjennom anlegget, og derfor også lus, patogen, maneter og alger. Smitterisikoen er da ofte lavere, slik at det kan være mindre forholdsmessig å nekte flytting i slike tilfeller.

Dette viser behovet for en konkret vurdering av de hensynene som gjør seg gjeldende på begge sider. Dersom det for eksempel opereres med en svært restriktiv tilnærming for flytting, kan incentivet til å drive virksomheten med nye teknologiske løsninger som hjelper mot andre utfordringer – slik som bekjempelse av lakselus – bli mindre.

### **4.3 Anvendes tretrinnsvurderingen ved flytting av fisk i Mattilsynets praksis?**

#### **4.3.1 Innledende**

I *Nordsjø Fjordbruk* var spørsmålet om dyrehelseforordningen var til hinder for å nekte flytting av oppdrettsfisk fra en lokalitet til en annen innenfor landegrensene i Norge. Saken har en side til føre-var-prinsippet siden begrunnelsen for avslaget var at den planlagte flyttingen etter Mattilsynets mening utgjorde en uakseptabel risiko for smittespredning, selv om det ikke forelå en konkret mistanke om eller påvist sykdom. Dette gjør det aktuelt å vurdere om Mattilsynets praksis oppfyller de kravene som kan utledes av forordningen og som er redegjort for i de tidligere kapitlene.

Dette skal gjøres på to måter. For det første skal Mattilsynets veileder om rammene for flytting av laksefisk drøftes.<sup>106</sup> Denne sikter på å informere om reglene som gjelder ved flytting av levende laksefisk mellom oppdrettsanlegg og skape en forutsigbarhet for aktører i oppdrettsnæringen.<sup>107</sup> Slik sett kan den gi uttrykk for en forvaltningspraksis.<sup>108</sup> For det andre skal det vedtaket som var til prøving i underdomstolene drøftes, ved å vurdere begrunnelsen som fremgår av vedtaket.<sup>109</sup> Spørsmålet som nærmere skal drøftes i begge tilfeller er om det her er særlig fare for brudd på dyrehelseforordningen. Siden vedtaket vurderes ut fra Mattilsynets begrunnelse, tas det ikke stilling til kravene om åpenhet, objektivitet eller uavhengighet.

#### **4.3.2 Mattilsynets veileder om flytting av fisk**

Selv om Mattilsynets veileder om rammene for flytting av fisk kan vise hvordan Mattilsynet håndterer spørsmålet om flytting av fisk, må det bemerkes at veilede-

<sup>105</sup> Lukkede anlegg forstås som akvakulturanlegg avhengig av vanninntak og avløp, hvor inntaket av ubehandlet sjøvann skjer fra større dyp enn det som er vanlig dybde på åpne merder, se akvakulturdriftsforskriften § 4 nr. 17 og definisjonen til Mattilsynet i veilederen omtalt i delkapittel 4.3.2.

<sup>106</sup> Mattilsynet (18.03.2019).

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Se HR-2024-2092-A avsnitt 42 og HR-2021-2126-A avsnitt 67 om den rettslige betydningen av rundskriv. Det påpekes at rundskriv kan få rettskildemessig betydning, så lenge rundskrivet er forankret i loven og «har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis».

<sup>109</sup> Se THOS-2022-117688 og LG-2023-55895.

ren er et utgangspunkt. Den har derfor en mer generell utforming og gjelder ikke et konkret tilfelle.

Spørsmålet her er om Mattilsynets veileder om flytting av fisk utgjør en fare for brudd på dyrehelseforordningen i lys av tretrinnsvurderingen som kreves ved anvendelsen føre-var-prinsippet.

Det er klart at faren som er gjenstand for tretrinnsvurderingen er smittsomme fiske sykdommer som påvirker fiskehelsen. Den nærmere beskrivelsen av den eller de aktuelle fiske sykdommene i det enkelte tilfelle, må naturligvis tas stilling til når det er tale om å treffe et vedtak, ettersom dette kan variere.

Etter faren er identifisert og beskrevet, krever tretrinnsvurderingen at det foretas en risikovurdering som tar i betraktning alle relevante forhold i vurderingen av sannsynligheten for smittespredning og konsekvensene av en eventuell smittespredning.

Når det gjelder risikovurderingen og sannsynligheten for smittespredning, viser veilederen til at typen anlegg kan få betydning for risikoen som foreligger, da noen anlegg er bedre skjermet mot smitte enn andre. Her tar veilederen hensyn til hvordan produksjonen driftes. Veilederen beskriver god skjerming som lukket produksjon hvor inntaket av vann skjer fra større dyp. Også her påpekes en rekke faktorer som kan være relevante for vurderingen, slik som sprangsjikt, strømforhold og eventuell omrøring av vannmassene.

Det fremgår av veilederen at også andre forhold skal vurderes. Deriblant om avsenderanlegget og mottakeranlegget er i samme koordinerte brakkleggingsgruppe, avstander mellom anleggene og andre lokaliteter, samt strømforhold i områdene. Slik sett legger veilederen opp til at det skal foretas en konkret vurdering hvor flere faktorer er av betydning. Dette synes å være i tråd med EU-rettsens krav til risikovurderingen.

For det tredje må det vurderes hvordan risikoen skal håndteres. Her er særlig kravet om proporsjonalitet aktuelt.

Når det gjelder potensielle mindre inngripende tiltak, viser Mattilsynet til testing og prøveuttak. I veilederen understreker Mattilsynet at testing av fisk ikke kan erstatte viktige smitteforebyggende tiltak, slik som begrensninger i flytting av fisk. Det fremgår at sykdommene kan ligge latent, til tross for helsekontroller og prøveuttak av fisken for å utelukke sykdom. Det påpekes at ingen tester i dag er perfekte og at all fisk ikke testes ved prøvetaking. Derfor kan det være vanskelig å utelukke sykdom kun ved prøvetaking. Her henviser Mattilsynet til modelleringsstudier utført av Veterinærinstituttet om PD. Kunnskapen kommer altså fra uavhengige sakkyndige.

Måten Mattilsynet formulerer seg på kan indikere at det skal legges til grunn at det alltid er en risiko for at fisken er syk. Samtidig gir ikke veilederen uttrykk for at begrensninger i flytting alene kan begrunnes i at fisken *kan* være syk. Den sier at prøvetaking ikke nødvendigvis er tilstrekkelig effektivt for å begrense smittespredning som et alternativt tiltak for begrensninger i flytting av fisk. Dette kan være gjenstand for forandring dersom det blir utviklet nye metoder for testing som er mer effektiv.

I veilederen viser ikke Mattilsynet til andre biosikkerhetstiltak eller andre tiltak som kan være aktuelle istedenfor å nekte flytting av fisk. Det kan tenkes at flytting av fisk kan skje på visse vilkår, eksempelvis der risikonivået ikke er særlig over terskelen for hva Mattilsynet anser som uakseptabel risiko. For eksempel kan testing gi en indikasjon på om fisken er syk, eller det kan stilles vilkår til transporten av fisken.

Ved proporsjonalitetsvurderingen er det videre spørsmål om tiltaket er proporsjonalt sett opp mot formålet med tiltaket. I veilederen påpekes det at Mattilsynet vil nekte godkjenning av driftsplaner i visse tilfeller fordi flyttingen vil utgjøre en uakseptabel risiko for fiskehelsen. For eksempel fremgår det at «Mattilsynet vil som regel nekte godkjenning av driftsplaner som innebærer flytting av fisk

fra åpne merdanlegg til andre anlegg og brakkeleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet med avsenderanlegget».

Uttalelsen tyder på at flytting av fisk som hovedregel ikke skal forekomme i slike tilfeller. Dette selv om andre faktorer kan indikere at risikoen ikke nødvendigvis overstiger et akseptabelt risikonivå. Det kan derfor argumenteres for at et slikt utgangspunkt er generelt og ikke tar hensyn til alle relevante faktorer.

I sak C-333/08 avsnitt 95 uttaler EU-domstolen at hvis det er risiko knyttet til visse kategorier av tekniske stoffer, må den nasjonale lovgivningen være målrettet og klart begrunnet i forhold til disse kategoriene. Den kan ikke ta for seg alle tekniske stoffer eller alle næringsmidler som inngår i de aktuelle kategoriene. EU-domstolen presiserer at det ikke er tilstrekkelig å begrunne potensielle risikoer knyttet til stoffene. Slik sett er det vanskeligere å anse en generell begrensning som tar hensyn til et begrenset utvalg av risikofaktorer som forholdsmessig.

Selv om uttalelsen til Mattilsynet kommer til uttrykk i en veileder, kan den danne rammen for de enkelte vurderingene av hvorvidt en driftsplan skal godkjennes eller ikke. Det kan derfor være en risiko for at det ikke blir foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering som er nødvendig for at tiltaket er forholdsmessig etter EØS-retten. Det kan dessuten tenkes at en slik «hovedregel» sikter mot null risiko, da det her uansett er en risiko for smitte.

Riktignok kan flytting av fisk gjøre at smitte spres til nye områder, og på den måten påvirke det totale omfanget av fisk som blir smittet. Samtidig kan det ved behandlingen av det enkelte tilfelle være nødvendig at Mattilsynet tar i betraktning de relevante forholdene i den konkrete situasjonen, for at det ikke skal være fare for brudd på forordningen. Dersom slike forhold ikke tas hensyn til, kan det utgjøre en fare for vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling, fordi situasjonene kan variere og derfor også risikoen for smittespredning.

I tilknytning til proporsjonalitetsprinsippet, må formålet med tiltaket avveies mot de motstridende interessene. Mattilsynet viser i veilederen til at flytting i noen tilfeller kan gi gevinster for fiskehelsen, hvilket kan veie opp for ulempene med å flytte fisken. Dette knyttes imidlertid kun til tilfeller hvor flytting skjer fra åpne merder der avsenderanlegget og mottakeranlegget har stor grad av smittekontakt via sjøvannet.

Mattilsynet kommenterer også flytting i forbindelse med stamfiskproduksjon, hvor flytting normalt er en nødvendig del av driften. Her setter Mattilsynet en høyere terskel for å nekte godkjenning av driftsplaner eller flytting av fisk. Slik sett antyder veilederen at det skal foretas en konkret avveining av ulempene og fordelene med flytting, samtidig som det settes noen utgangspunkter for hvor det er større adgang for flytting. Dette kan være i tråd med EØS-retten, ettersom myndighetene har et skjønnsrom både i fastsettelsen av terskelen for akseptabel og uakseptabel risiko og for hvilke tiltak som iverksettes.

Et annet formål som ikke kommenteres nærmere er driftsplaner med delt produksjonssyklus, hvor postsmolt skal flyttes fra ett anlegg til et annet. Lukket teknologi kan, som vist, bidra til å ivareta andre miljøhensyn og fiskehelsen. Det kan derfor være ønskelig å flytte fisken underveis i produksjonssyklusen. Her kan det være nødvendig å ha forutsigbarhet i at flytting kan skje.

Etter dette kan det rettes noen innvendinger til Mattilsynets veileder sett i lys av EØS-rettens krav til tretrinnsvurderingen. Veilederen er imidlertid et utgangspunkt og derfor mer generelt utformet. Vedtakene som fattes, kan derfor bero på en mer konkret vurdering og oppfylle EØS-rettens krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet. Som følge av det vide skjønnsrommet, står også Mattilsynet fritt til å kunne legge seg på et restriktivt nivå, og har en viss frihet i hvilke tiltak som iverksettes. Samtidig illustrerer gjennomgangen at det kan være fare for brudd på forordningen dersom Mattilsynet ikke foretar tilstrekkelige forsvarlige og konkrete vurderinger.

### 4.3.3 Vedtaket i Nordsjø Fjordbruk

Mattilsynets Klagesaksenhet stadfestet vedtaket som nektet godkjenning av driftsplanen til Nordsjø Fjordbruk AS for lokaliteten Nappholmene («Vedtaket»)<sup>110</sup>. Avslaget ble begrunnet i at Mattilsynet mente den planlagte flyttingen av fisken innebar en høy og uakseptabel risiko for spredning av sykdom. Her ble det blant annet vist til føre-var-betraktninger ettersom det verken var en konkret mistanke om sykdom eller påvist utbrudd.

Spørsmålet blir om det foreligger en fare for brudd på forordningen ut fra Mattilsynets begrunnelse i Vedtaket.

For det første må myndighetene identifisere en fare. Mattilsynet påpeker at det kan forekomme smittespredning ved flytting fisk, hvilket kan innebære negative innvirkninger for fiskens helse.<sup>111</sup> Det spesifiseres ikke hvilken agens det er tale om eller hvor alvorlig konsekvensene kan bli. Sett i sammenheng med resten av Vedtaket, kan det tenkes at det dreier seg om potensiell smittespredning av ILA i formen HPR-del virus og PD – to sykdommer med alvorlige konsekvenser for fiskens helse. Det første trinnet i vurderingen synes derfor å være oppfylt.

For det andre krever tretrinnsvurderingen at det foretas en risikovurdering som tar i betraktning alle relevante forhold i vurderingen av sannsynligheten for smittespredning og konsekvensene av en eventuell smittespredning.

Mattilsynet kommenterer som utgangspunkt at smitte kan forekomme selv om fisken som skal flyttes ikke har symptomer på sykdom. Dette til tross for helsekontroller og prøvetakinger av fisken for å utelukke sykdom.<sup>112</sup> Her kommer altså utgangspunktet i veilederen til uttrykk i Vedtaket. Samtidig understrekes det i Vedtaket at sannsynligheten for smittespredning er størst der fisken har vært i åpne merder uskjermet fra omgivelsene.<sup>113</sup> Det kan skyldes at fisk i åpne merder i større grad risikerer å bli utsatt for agens som finnes i omgivelsene enn ved skjermede anlegg. Fisk i åpne og uskjermede merder kan også risikere å bli utsatt for andre miljøfaktorer, slik som manetangrep og alger. Dette kan gjøre fisken mer sårbar og øke sannsynligheten for at latente sykdommer aktiveres.

Dette utgangspunktet tilsier at søknader om godkjenning av driftsplaner som inkluderer flytting av fisk i slike tilfeller starter i oppoverbakke. Utgangspunktet synes å innebære at flytting av fisk *alltid* vil utgjøre en risiko for smittespredning. Praktisk sett er det tilnærmet umulig å bevise at flytting av fisk ikke innebærer en risiko for smittespredning. Derfor kan det argumenteres for at utgangspunkter ligger tett opp mot null risiko.

I Vedtaket skriver Mattilsynet videre at «[v]i kan ikke vite at fisken ikke er smittebærende, og vi kan ikke gardere oss mot at den bærer smitte».<sup>114</sup> Dette er en svært generell uttalelse, som omtrent alltid vil kunne få anvendelse. Alene fremstår derfor ikke dette tilstrekkelig for å anvende føre-var-prinsippet.<sup>115</sup> Uttalelsen kan gi inntrykk av at Mattilsynets vurdering ikke er tilstrekkelig konkret.

Samtidig tar Mattilsynet i betraktning andre forhold som kan påvirke sannsynligheten for smitte. Vedtaket baserer seg dermed ikke alene på den generelle risikoen for smitte som foreligger ved forflytning av fisk. Blant annet viser Mattilsynet til typen anlegg, avstanden, brakkleggingssoner og sykdomshistorikk.<sup>116</sup>

Avstand er et relevant moment ved vurderingen av sannsynligheten for smittespredning. I tillegg til avstand, er også strømforhold, vanngjennomstrømming,

<sup>110</sup> Mattilsynet, Klagesaksenheten stadfester vedtaket som nekter godkjenning av driftsplan for lokalitet 10303 Nappholmene (29.04.2022), sak 2021/218960 (heretter «Vedtaket»).

<sup>111</sup> Se Vedtaket side 7.

<sup>112</sup> Se Vedtaket side 7.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Se Vedtaket side 9.

<sup>115</sup> Se delkapittel 3.3.

<sup>116</sup> Se Vedtaket side 7-9.

vannkvalitet og avstander til vassdrag forhold av betydning når det gjelder den geografiske plasseringen av anlegget.<sup>117</sup> Siden også disse faktorene kan påvirke miljøforholdene, er ikke avstand nødvendigvis alene tilstrekkelig for å fastsette eller estimere sannsynligheten for at fisken er syk eller for smitteutbrudd. Å bare vise til den fysiske plasseringen ved vurderingen av de geografiske forholdene kan derfor gjøre at risikovurderingen på dette punktet fremstår noe enkel. Dette illustrerer en svakhet i Mattilsynets risikovurdering, særlig sett i lys av at man befinner seg på et område med vitenskapelig usikkerhet, og det er behov for et så informativt beslutningsgrunnlag som mulig.

Når det gjelder sykdomshistorikken, handler det om hvorvidt det tidligere har vært sykdomsutbrudd i et område. Normalt er det alltid en risiko for at det finnes patogene organismer, som kan medføre smittsom sykdom, i sjøen. Samtidig kan tidligere sykdom tyde på at det er noe høyere sannsynlighet for at sykdom finnes i det aktuelle området. Her er likevel brakklegging et biosikkerhetsiltak som skal bidra til å hindre smittsom sykdom, særlig når større områder har koordinert brakklegging.<sup>118</sup> Brakklegging innebærer at oppdrettsanleggene står tomme etter tømning og rengjøring av anlegget mellom hver produksjonssyklus.<sup>119</sup> Dersom det har vært sykdom til stede på en lokalitet, kan brakkleggingsperioden være lengre og det kan stilles krav til desinfisering.<sup>120</sup> Selv om Mattilsynet viser til at Nappholmene tidligere har fått påvist PD, slik at «risikoen for smittsom sykdom er tilstede», kunne effekten av andre biosikkerhetstiltak, som brakklegging, blitt kommentert.<sup>121</sup>

Dette er likevel ikke avgjørende for at Mattilsynets vedtak er i fare for å utgjøre et brudd på forordningen. Brakklegging er ikke nødvendigvis tilstrekkelig effektivt i møte med smittsomme sykdommer. Vurderingen har et faglig skjønn som gjør det vanskelig for en domstol å overprøve. Mattilsynet ser dessuten sykdomshistorikken i sammenheng med at anlegget ligger i nærheten av et område med en kompleks og alvorlig sykdomssituasjon.

Om konsekvensene som kan oppstå dersom smitteutbrudd skjer, uttaler Mattilsynet at et smitteutbrudd vil medføre negative konsekvenser for fiskehelsen. Når det vises til PD og ILA, er det listeførte sykdommer etter henholdsvis dyrehelseforskriften og dyrehelseforordningen. Det er altså tale om alvorlige sykdommer hvor spredning er uønsket.<sup>122</sup>

Videre viser Mattilsynet til ulike lokaliteter som ligger i nærheten. Blant annet at det er «kort innbyrdes avstand mellom lokalitetene i Røvær, og til anlegg i nærheten av Røvær» – området fisken skulle flyttes til.<sup>123</sup> Særlig lokalitetene som ligger i østlig retning blir ansett som utsatt. Her tar Mattilsynet stilling til avstanden og retningen til lokalitetene ved fastsettelsen av sannsynligheten for smittespredning.

Mattilsynet kommenterer at det ikke tidligere har vært smittespredning når det har vært sykdom på nabolokaliteter. Selv om vektleggingen av ulike faktorer faller utenfor hva som kan overprøves, tyder historikken på at det er flere relevante forhold som kunne vært trukket inn i vurderingen, slik som vannstrømming. Dette er forhold som kan si noe om sannsynligheten for smittespredning, særlig i lys av at det tidligere ikke har vært utbrudd.

Samlet sett vurderer Mattilsynet flere relevante forhold. Samtidig er det noen svakheter i risikovurderingen ved at flere forhold som kunne ha vært av betydning

<sup>117</sup> Se delkapittel 4.2.2.

<sup>118</sup> Se Mattilsynet (2024) om brakklegging.

<sup>119</sup> Se akvakulturdriftsforskriften § 40 andre ledd første punktum.

<sup>120</sup> Se akvakulturdriftsforskriften § 40 andre ledd tredje punktum.

<sup>121</sup> Se Vedtaket side 8.

<sup>122</sup> Se dyrehelseforordningen artikkel 1.

<sup>123</sup> Se Vedtaket side 8.

ikke er kommentert. Dette kan reise spørsmålet om Mattilsynets risikovurdering på dette punktet er tilstrekkelig i lys av EØS-rettens krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet.

På bakgrunn av Mattilsynets risikovurdering fant Mattilsynet at risikonivået i saken oversteg det som var akseptabelt. Søknaden ble derfor avslått. Mattilsynets risikohåndtering var altså i å nekte flytting av fisk. Spørsmålet blir derfor om Mattilsynets avslag som innebærer nekting av flytting av fisk er proporsjonalt sett i lys av formålet med flyttingen av fisken og behovet for å forebygge mot smittespredning.

Når det gjelder egnethet, viser EFTA-domstolen i *Nordsjø Fjordbruk* at tiltak som begrenser flytting av fisk er egnet til å redusere smitte, ved at det er et biosikkerhetstiltak etter artikkel 10 nr. 4 bokstav b) punkt iii) i dyrehelseforordningen.<sup>124</sup>

Ved vurderingen av om tiltaket er nødvendig, vurderer Mattilsynet om det kan iverksettes andre risikoreduserende tiltak som gjør at flyttingen kan tillates.<sup>125</sup> Blant annet vurderes transportrutene. Utover dette viser Mattilsynet kun til at de ikke kan se at andre risikoreduserende tiltak er tilstrekkelig effektiv, ettersom anleggene er åpne merder i sjøen og ligger nær andre anlegg. Uttalelsen kan fremstå noe tynn, da den utelukkende baserer seg på de samme argumentene som i risikovurderingen. Det kan derfor argumenteres for at andre muligheter som kan bidra til å redusere risikoen for smittespredning burde vært drøftet nærmere.

Det kan være at andre beskyttelsestiltak åpenbart ikke ville vært tilstrekkelig, slik at det av hensyn til forvaltningens behov for effektivitet fremstår lite hensiktsmessig å foreta lange og unødvendige vurderinger. Samtidig må vurderingen være forsvarlig. Når en slik begrensning påvirker aktørenes behov for fleksibilitet, kan det tenkes at alternative tiltak bør kommenteres nærmere for å være i tråd med kravene til proporsjonalitetsvurderingen.

Mattilsynet legger videre opp til en avveining av fordelene og ulempene med flyttingen. Det blir vist til at formålet med flyttingen var å utnytte tillatelseskapasiteten som følge av det pålagte kravet om koordinert brakklegging på lokalitetene på Røvær.<sup>126</sup> Ulempene med flyttingen blir ansett som større, hvor det vises til hensynet til fiskehelsen og samfunnsøkonomiske hensyn. Relevante hensyn blir altså vurdert.

Som vist kommer Mattilsynet med flere generelle uttalelser i risikovurderingen. Når det ikke vurderes nærmere om andre tiltak kan være tilstrekkelig effektiv, kan det argumenteres for at Mattilsynet synes å sikte mot null risiko. Det vide skjønnsrommet Mattilsynet har, gjør samtidig at det skal mer til for at et valgt tiltak ikke er proporsjonalt. Samlet sett viser likevel dette at det er noen svakheter ved Mattilsynets vurdering.

<sup>124</sup> Se avsnitt 47.

<sup>125</sup> Se Vedtaket side 10.

<sup>126</sup> Se Vedtaket side 9-10.

## 5 Avslutning

Mattilsynet kan altså vise til føre-var-prinsippet i sin myndighetsutøvelse i spørsmålet om flytting av fisk innenfor landegrensene utgjør en uakseptabel risiko for smitte. Samtidig stiller dyrehelseforordningen en rekke krav til anvendelsen av prinsippet. Risikovurderingen må være konkret, bygge på vitenskapelige tilgjengelige bevis og være utført på en uavhengig, objektiv og åpen måte. Tiltakene må også være proporsjonale. Det innebærer at Mattilsynet ikke kan begrunne tiltak med sikte på null risiko – altså ha som formål å hindre enhver risiko for smittespredning.

Gjennomgangen av Mattilsynets praksis, slik den fremkommer i veilederen og Vedtaket, indikerer at det kan reises spørsmål om Mattilsynets vurderinger er tilstrekkelig konkrete. Det er generelle uttalelser og argumentasjon som kan tyde på at Mattilsynet legger seg tett opp mot null risiko. Dette går lengre enn det som kan begrunnes i føre-var-prinsippet.

Selv om veilederen er et utgangspunkt, som gjør at generelle formuleringer ikke nødvendigvis utgjør et brudd på forordningen, viser analysen at Vedtaket har flere generelle uttalelser. Noen formuleringer likner på de som finnes i veilederen. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at en mer presis veileder, kan gjøre at enkeltvedtakene blir mer konkret og bedre begrunnet.

I lys av analysen fremstår Mattilsynets anvendelse av føre-var-prinsippet også restriktiv. Mattilsynet har adgang til å legge seg på et restriktivt nivå, så lenge risikoanalysen er innenfor rammene av dyrehelseforordningen. Et slikt restriktivt nivå kan være hensiktsmessig av hensyn til dyrehelsen. Hensikten med dyrehelseforordningen er nettopp å verne dyr for alvorlige sykdommer, jf. dyrehelseforordningen artikkel 1. I tillegg fastsetter dyrevelferdsloven § 3 at dyr ikke skal utsettes for unødige lidelser eller påkjenninger.

Samtidig må det være klart at verken det offentlige eller aktørene i oppdrettsnæringen ønsker at fisken skal bli syk, da dette får store konsekvenser for fisken og produksjonen. Det er derfor en overordnet interesse i at smittsomme sykdommer ikke spres, både fra et dyrevelferdsperspektiv, miljøperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Føre-var-prinsippet er ikke ment å fungere som en helgardering. Det skal ikke fungere som en utvei for alle situasjoner hvor det er mulig at negative innvirkninger kan inntreffe. Når det er mange faktorer som kan spille inn og vurderingene av hvilken risiko som foreligger blir komplekse, er det vanskelig å unngå at det ikke er noe usikkerhet knyttet til virkningene av menneskelige aktiviteter. Det er også utenkelig med et risikofritt samfunn, og i relasjon til fiske sykdommer, vil det alltid være en risiko for at sykdom finnes i sjøen.

En for restriktiv tilnærming kan derfor gjøre at aktører i oppdrettsnæringen blir utsatt for unødvendige restriksjoner. Dette kan svekke konkurranseevnen og hindre en effektiv utnyttelse av ressursene. Det kan også bli opplevd som en hindring i innovasjon eller utvikling, som kan gjøre at insentivet til å finne bærekraftige løsninger blir mindre.

Dermed kan det være avgjørende å finne en balanse ved anvendelsen av føre-var-prinsippet. Med hensyn til formålet med føre-var-prinsippet og det faktum at det alltid vil være en viss risiko for negative innvirkninger, bør ikke føre-var-prinsippet benyttes som et verktøy for å helgardere seg, særlig i situasjoner hvor usikkerheten er liten. Samtidig bør heller ikke situasjoner tas for lett på når det finnes en reell risiko for negative innvirkninger på fiskehelsen.

Det kan derfor argumenteres for at Mattilsynet bør operere med en viss terskel for å bruke føre-var-prinsippet, og at det blir anvendt på en måte som er forutsigbar og praktisk. Verdiskapningen akvakulturnæringen bidrar med er helt sentral, og nettopp denne og akvakulturnæringens lønnsomhet er sentrale formål i akva-

Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyrehelsetilsynsforordningen

kulturlovgivningen, jf. blant annet akvakulturloven § 1.<sup>127</sup> Føre-var-prinsippet bør dermed ikke brukes på en måte som gjør at det går på bekostning av utviklingen av næringen der det ikke er nødvendig.

---

<sup>127</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

## Litteraturliste

### Norske lover

Grunnloven. Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).

Forvaltningsloven. Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Miljøinformasjonsloven. Lov 09. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

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

Akvakulturloven. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

Dyrevelferdsloven. Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).

Naturmangfoldloven. Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

### Internasjonale avtaler

EØS-avtalen. Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Portugal 02.05.1992 (trådt i kraft 1.01.1994).

Rio-Erklæringen om miljø og utvikling. Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro 14.06.1992.

SPS-avtalen. Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. Marrakesh 15.04.1994 (trådt i kraft 01.01.1995).

TEUV. Treaty on the Functioning of the European Union. Consolidated version 2016 (Official Journal of the European Union 2016/C 202/01).

### Forordninger

Forordning 258/1997/EF. Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 258/1997 av 27. januar 1997 om nye næringsmidler og nye næringsmiddelingsredienser.

Forordning 178/2002/EF [matlovforordningen]. Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 178/2002 av 28. januar 2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet.

Forordning 746/2008/EF. Kommisjonens forordning (EF) nr. 746/2008 av 17. juni 2008 om endring av vedlegg VII til Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 999/2001 om fastsettelse av regler for forebygging av, kontroll med og utryddelse av visse overførbare spongiforme encephalopater.

Forordning 2016/429/EU (dyrehelseforordningen). Konsolidert forordning (EU) 2016/429 av 9. mars 2016 om smittsomme dyresykdommer og om endring og oppheving av visse rettsakter på dyrehelseområdet (dyrehelseforordningen).

Forordning 2017/625/EU. Forordning (EU) 2017/625 av 15. mars 2017 om offentlig kontroll og annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler, om endring av europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 106/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU)

2016/2031, rådsforordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt rådsdirektiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, rådsdirektiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og rådsbeslutning 92/438/EØF.

Forordning 2018/1882/EU [kategoriseringsforordningen]. Forordning (EU) 2018/1882 av 3. desember 2018 om anvendelsen av visse regler for forebygging og bekjempelse av sykdom som skal gjelde for kategorier av listeførte sykdommer, og om opprettelse av en liste over arter og grupper av arter som utgjør en betydelig risiko for spredning av disse listeførte sykdommene.

## **Forskrift**

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

Produksjonsområdeforskriften. Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

Dyrehelseforskriften. Forskrift 06. april 2022 nr. 631 om dyrehelse (dyrehelseforskriften).

## **Lovforarbeider**

Ot. prp. nr. 100 (2002–2003). Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

NOU 2004: 28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven).

Ot. prp. nr. 52 (2008–2009). Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Prop. 76 S (2020–2021). Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 179/2020 av 11. desember 2020 om innlemmelse av EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 2016/429 om smittsomme dyresykdommer og om endring og oppheving av visse rettsakter på dyrehelseområdet (dyrehelseforordningen).

## **Norske Høyesterettsavgjørelser**

HR-2021-2126-A

HR-2022-718-A

HR-2024-2092-A

## **Norsk underrettspraksis**

LG-2023-55895

THOS-2022-117688

## **Avgjørelser fra Underretten og EU-domstolen**

Sak T-13/99. Dom av 11. september 2002, *Pfizer Animal Health*, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209.

Sak C-236/01. Dom av 9. september 2003 [GC], *Monsanto Agricoltura Italia m.fl.*, C-236/01, ECLI:EU:C:2003:431.

- Sak C-192/01. Dom av 23. september 2003 [GC], *Kommisjonen mot Danmark*, C-192/01, ECLI:EU:C:2003:492.
- Sak C-41/02. Dom av 2. desember 2004 [C5], *Kommisjonen mot Nederland*, C-41/02, ECLI:EU:C:2004:762.
- Sak C-333/08. Dom av 28. januar 2010 [C5], *Kommisjonen mot Frankrike*, C-333/08, ECLI:EU:C:2010:44.
- Sak C-446/08. Dom av 29. april 2010 [C5], *Solgar Vitamin's France*, C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233.
- Sak T-257/07. Dom av 9. september 2011, *Den Franske Republikk mot Kommisjonen*, T-257/07, ECLI:EU:T:2011:444.
- Sak C-601/11. Dom av 11. juli 2013 [C5], *Den Franske Republikk mot Kommisjonen*, C-601/11, ECLI:EU:C:2013:465.
- Sak C-282/15 (*Queisser Pharma*). Dom av 19. januar 2017 [C5], *Queisser Pharma*, C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26.
- Sakene T-429/13 og T-451/13 (*Bayer Crop Science m.fl.*). Dom av 17. mai 2018, *Bayer Crop Science m.fl.*, T-429/13 og T-451/13, ECLI:EU:T:2018:280.
- Sak C-616/17. Dom av 1. oktober 2019 [GC], *Blaise m.fl.*, C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800.
- Sak T-719/17 (*FMC*). Dom av 17. mars 2021, *FMC Corporation*, T-719/17, ECLI:EU:T:2021:143.
- Sak C-499/18P. Dom av 6. mai 2021 [C5], *Bayer CropScience m.fl.*, C-499/18P, ECLI:EU:C:2021:367.
- Sak C-128/22. Dom av 5. desember 2023 [GC], *Nordic Info*, C-128/22, ECLI:EU:C:2023:951.
- Sak T-745/20. Dom av 31. januar 2024, *Symphony Environmental Technologies m.fl.*, T-745/20, ECLI:EU:T:2024:45.

## **Avgjørelser fra EFTA-domstolen**

- Sak E-3/00 (*Kelloggs*). Dom av 5. april 2001, *ESA mot Norge*, E-3/00.
- Sak E-8/24 (*Nordsjø Fjordbruk*). Dom av 12. desember 2024, *Nordsjø Fjordbruk mot Norge*, E-8/24.

## **Stortingsdokumenter**

Meld. St. 8 (2024–2025). Dyrevelferd (dyrevelferdsmeldingen).

## **Offentlige dokumenter**

- Bjørklund m.fl. (2025). Veterinærinstituttet ved Kristin Bjørklund, Kristine Grisermervik, Kristoffer Vale Nielsen og Ewa Harasimczuk. «Fiskevelferd» i *Fiskehelse-rapporten 2024*. Utgitt av Veterinærinstituttet i *Veterinærinstituttets rapportserie nr. 1a/2025* (11.03.2025) side 57-106.
- Mattilsynet (18.03.2019). Mattilsynet. *Mattilsynets Brev om veiledning om ram-mene for flytting av laksefisk mellom oppdrettsanlegg*. (18.03.2019). Referansenr. 2017/91259 [Hentet fra <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/oppdretts-anlegg/veiledning-flytting-av-laksefisk-mellom-oppdrettsanlegg>].
- Mattilsynet (29.04.2022). Mattilsynet. *Klagesaksenheten stadfester vedtaket som nekter godkjenning av driftsplan for lokalitet 10 303 Nappholmane*. (29.04.2022). Referan-

senr. 2021/218960. [Hentet fra E-innsyn.no etter innsynshenvendelse til Mattilsynet].

## Kommisjonsmeldinger

EUs kommisjonsmelding om føre-var-prinsippet. Communication of 2 February 2000 from the Commission on the precautionary principle. Brussels. COM(2000) 1 final.

## Bøker

Arnesen m.fl. (2022). Arnesen, Finn, Simen Hammersvik, Erling Hjelmeng, Olav Kolstad og Ole-Andreas Rognstad, *Oversikt over EØS-retten*, Universitetsforlaget 2022.

## Elektronisk litteratur

Bendiksen og Mellbye (2024) Kommentar til § 10. Bendiksen, Bjørn-Ivar og Mellbye, Halfdan. «Akvakulturloven.» I *Juridika.no* (2024) hentet 07.03.2025.

Vaale-Hallberg (2025) § 23 note 2. Vaale-Hallberg, Marie. «Karnov lovkommentar til matloven.» I *Lovdata Pro* (2025) hentet 04.03.2025.

## Nettsider

iLaks (2025). iLaks. «Alsaker trekker høyesterett-anke: – Viktige avklaringer for oppdrettsnæringen.» (15.01.2025) <https://ilaks.no/alsaker-trekker-hoyesterett-anke/> hentet 30.01.2025.

Jenssen (2025). Jenssen, Tina Totland. «Mattilsynet ser ingen grunn til å endre praksis etter EFTA-uttalelse.» (28.01.2025) <https://ilaks.no/mattilsynet-ser-ingen-grunn-til-a-endre-praksis-etter-efta-uttalelse/> hentet 30.01.2025.

Mattilsynet (2024) om brakklegging. Mattilsynet. «Koordinerte brakkleggingsgrupper for å bedre biosikkerheten.» (22.03.2024) <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/fiskesykdommer/krav-om-koordinerte-brakkleggingsgrupper-for-a-bedre-biosikkerheten> hentet 09.04.2025.

Mattilsynet (2024) om listeføring. Mattilsynet. «Listeføring og håndtering av akvatiske sykdommer.» (11.03.2024) <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/fiskesykdommer/listeforing-og-handtering-av-akvatiske-sykdommer> hentet 09.04.2025.

Mattilsynet (2023) og WOA sin manual om biosikkerhet. Mattilsynet. «WOAHs manual om biosikkerhet for akvakulturanlegg.» (05.2023) <https://www.mattilsynet.no/fisk-og-akvakultur/oppdrettsanlegg/whoa-sin-manual-om-biosikkerhet-for-akvakulturanlegg> hentet 04.04.2025.

Nilstun (2025). Nilstun, Carina. «Agens.» (24.02.2025) <https://snl.no/agens> hentet 09.04.2025.

Veterinærinstituttet (2025). Veterinærinstituttet. «Infeksiøs lakseanemi.» (14.03.2025) <https://www.vetinst.no/sykdom-og-agens/infeksios-lakseanemi-ila> hentet 09.04.2025.

Vitenskapskomiteen for mat og miljø (2011). Vitenskapskomiteen for mat og miljø. «Revidert vurdering av sannsynlighet for og risiko ved vertikal overføring av smitte hos oppdrettsfisk.» (11.02.2011) <https://vkm.no/risikovurderinger/allevur->

Føre-var-prinsippets rettslige betydning i Mattilsynets myndighetsutøvelse etter dyreholdforordningen

**deringer/revidertvurderingavsannsynlighetforogrisikovedvertikaloverforingavsmittehosoppdrettsfisk.4.a665c1015c865cc85bdfb30.html hentet 14.04.2025.**